DELLA

RIFORMA

MUNICIPALE

DELLA

RIFORMA MUNICIPALE

Pensieri e Proposte

DI

LEOPOLDO GALEOTTI

FIRENZE
AL GABINETTO SCIENTIFICO-LETTERARIO

1847

INTRODUZIONE

Se la Consulta di Stato devesi considerare come riordinamento del Governo, la riforma municipale devesi considerare come riordinamento del paese. E di essere riordinato ha bisogno il paese. Imperocchè noi soffriamo le conseguenze estreme dei mali che, parte per l'individualismo antico, parte per dissolventi di origine più fresca, hanno concorso a decomporre e dilaniare la società italiana. La quale dopo avere scontato con tre secoli di dolori l'infausto pregio di essere stata alle altre maestra di civiltà e di colture, deve attribuire a prodigio, se le tante arti adoperate ad avvilirla, e le insidie usate a pervertirla, sieno state impotenti ad abolire quel senso di squisita moralità, che sempre è stato il pregio maggiore della dottrina civile, che ereditammo dai padri nostri.

Sono pochi giorni che un'aura nuova di libertà rinfresca questo cielo d'Italia, e già le forze del principio morale dispiegansi con magnifico apparato a ravvivare le instituzioni, a santificare le leggi, a ingentilire

il costume. Se gli economisti italiani (come osservava l'Eroe della libertà commerciale) hanno avuto il vanto di non disgiungere la morale dalle dottrine economiche, e di aver saputo coprire di carne e di sangue gli aridi ossami della scienza delle ricchezze, anche i nostri statisti antichi e nuovi non hanno trattato diversamente le dottrine politiche e le sociali. E Macchiavelli stesso, il cui nome ha data trista celebrità ad arti che egli non insegnava ma diffamava, si allontanò dai principj di giustizia meno assai di quello si pensi da certi oltramontani, che del politico fiorentino non seppero indovinare il pensiero profondo. Nè la freddezza del calcolo, ma l'entusiasmo della disperazione suggeriva a Macchiavelli, come un tempo a Bruto, le amare sentenze, le quali non trovaron plauso presso la maggiorità degli Italiani, scorgendovi essi piuttosto materia per nuove catene che guadagno di libertà. L'abitudine di considerare gli uomini come cifre, e di dividerli come armenti non è nata in Italia, chè la conscienza nostra non l'avrebbe saputa accettare. Il pregio che Cicerone lodava nei suoi Romani, di aver tratto alla morale pratica le sottigliezze dei Greci, è pregio, la Dio mercè, divenuto ormai nazionale. E questo pregio sia caparra per noi di un migliore avvenire.

Due esempj offre oggi all'Europa la stampa italiana in conferma di questa osservazione:

1.° L'essersi saputa guardare meglio di ogni altra dall'antagonismo cui i moderni statisti tutto riducono il meccanismo sociale;

2.° L'aver saputo proclamare il municipio come il primo anello della sintesi riformatrice.

Nell'uno e nell'altro esempio, il predominio del principio morale riassume l'ordine dialettico percorso dalla

stampa. Imperocchè rifiutare l'antagonismo siccome formula di civile ordinamento, vuol dire che non la lotta dei principj opposti, ma la prevalenza del bene sul male è cardine del raziocinio: assumere il municipio come la pietra angolare delle riforme, vuol dire reputarsi migliore quell'ordinamento che riavvicina la composizione degli stati all'ordine naturale prestabilito dalla sapienza divina, e guasto tante volte dall'umano artifizio.

Questo doveva avvertirsi da me, proponendomi di far parola della riforma municipale, che il Principe nostro colla circolare del 31 Maggio promette alla Toscana.

Grandissimo argomento è questo intorno al quale tutte riconnettonsi le odierne questioni sociali, la conservazione dell'ordine presente, le speranze dell'avvenire.

I troni sono oggi isolati; le instituzioni che un tempo loro facevano scudo e difesa sono scomparse; fra i troni e i popoli nulla rimane tranne le forze artificiali il cui valore ogni dì più diventa un problema.

Le instituzioni municipali, considerate un tempo come impacci all'onnipotenza del principato, sono destinate a diventarne il più forte sostegno, se i governi avranno la sapienza di valersi di questo instrumento che in loro mani ripone fortuna, e se i popoli vorranno profittare delle lezioni dell'esperienza.

Io considero le instituzioni municipali nel triplice aspetto di amministrazione, di ordinamento, di garanzia. Come amministrazione esse sono aziende d'interessi locali: come ordinamento sono mezzo di educazione morale e civile: come garanzia sono destinate a ridurre lo Stato formula ideale del diritto, legando principi e popoli in vicendevole accordo.

Non speri da me il lettore nè teoriche peregrine, nè lusso di erudizione.

Sì le une che l'altra esigono lunghi studj, esigono tempo proporzionato all' impresa. Ed oggi i lunghi studj ed il tempo mancano necessariamente agli scrittori. Mancano perchè la vita distratta in svariatissime occupazioni non consente che il pensiero si fermi a lungo sopra un solo subietto: mancano perchè la imminenza delle riforme permette appena lo esporre i resultamenti pratici delle teoriche conosciute e degli studj già fatti: mancano perchè siamo figli di un' epoca assai sventurata in fatto d' instruzione scientifica e di scienza civile. I nostri nepoti, che goderanno i benefici effetti delle riforme, vorranno tener conto dei mezzi scarsi dei quali abbiamo potuto disporre e degli ostacoli che abbiamo dovuto superare. Paghisi intanto alla Patria quel tributo che le forze consentono, nè la conscienza della nostra imperizia o il desiderio di lode maggiore sieno scuse al silenzio.

In quattro Capitoli dividesi il presente discorso. Esporrò nel primo l'esame critico della legislazione municipale di Leopoldo I: tratterò negli altri le questioni più importanti del nuovo riordinamento.

DELLA

RIFORMA MUNICIPALE

—

CAPITOLO I

Esame critico della Legislazione municipale di Leopoldo I.

Considerando attentamente la circolare del 31 Maggio, indirizzata dal Governo nostro al soprintendente generale delle comunità, è dato dedurne quattro conseguenze:

1. Che nel sistema di Leopoldo vi sono alcuni principj buoni che vogllonsi rispettare;

2. Che il sistema stesso nella sua semplicità primitiva è insufficiente dirimpetto al bisogni nuovi ed ai nuovi interessi;

3. Che quanto è stato fatto per supplire a questa insufficienza ha viziato il sistema nelle sue parti buone;

4. Che vuolsi riparare al danno in triplice modo, cioè — abolendo le disposizioni nuove — conservando i principj antichi — modificandoli per adattarli ai nuovi bisogni della società civile e per svolgerli nelle loro giuridiche e naturali conseguenze.

Ciò mi conduce a dovere esaminare preliminarmente le diverse parti della legislazione Leopoldina al doppio oggetto di determinare il campo della discussione ed i subietti principali delle imminenti riforme.

§. 1.

Distribuzione Territoriale.

La Toscana trovasi attualmente distribuita in 248 comunità divise in cinque compartimenti (1).

Compartimento Fiorentino . . .	N.°	91
Compartimento Senese.	»	32
Compartimento Pisano.	»	51
Compartimento Aretino	»	47
Compartimento Grossetano . . .	»	27
Totale	N.°	248

Sta in fatto, che un grave sbilancio esiste tra queste comunità sia rapporto alla popolazione, sia rapporto alle rendite: e sta egualmente in fatto che la infelicità della nostra geografia politica non offre attualmente tale uniformità di distribuzione, che sia valevole a porre le relazioni comunali in armonia colle altre relazioni politiche e giudiciarie.

Questi fatti conosciuti da tutti possono esser ragione sufficiente ad una nuova distribuzione territoriale?

Se parlasi di una nuova distribuzione al solo effetto di porre le relazioni comunali in armonia colle politiche e giudiciarie, io credo che essa non solamente debba essere utile, ma che sia necessaria. Nè è mestieri dimostrarlo. Se parlasene poi all'altro effetto di ridurre la cifra numerica delle comunità, sopprimendo le più misere ed incorporandole alle più ricche e più popolose, pare a me che questa alterazione non potrebbe effettuarsi senza offesa delle regole di ragione e dei principj della giustizia.

(1) Traggo questa statistica da un savio opuscolo pubblicato dal dottor Ferri sulla *Riforma municipale*. Il trovarmi lo discorde su questa questione preliminare non m'impedisce di tributare la mia stima al merito dell'autore.

Il Comune è la sola associazione che dopo la famiglia meno dipenda dall'umano artificio. Dovunque esistono uomini associati ivi esiste il Comune, come prima forma di civile governo: e se l'uomo fa i regni, se costituisce gl'imperj, se organizza le repubbliche, il Comune esce per così dire dalle mani di Dio. Da questo fatto che debbesi chiamare umanitario io deduco la necessità di rispettarlo, e di prendere il Comune tal quale esso esiste, assumendolo cioè come unità naturale e primitiva e come base fondamentale del politico organismo. L'artifizio, opera dell'ingegno umano e delle scienze che unificano per via di astrazione, si adoperi pure nelle successive associazioni per le quali si perviene allo Stato, sublime finzione di progresso civile; ma l'unità naturale non alterata dall'artificio sia la base dell'associazione comunale. A questa prima ragione, che è essenzialmente di logica, altra se ne aggiunge che è essenzialmente di diritto.

Le comunità esistendo nel fatto originario della natura, o per i lenti cambiamenti indottivi nel corso dei secoli, esistono come associazioni constituite, come altrettante persone giuridiche anteriori alla legge civile e come centri d'interessi locali, dove convergono le relazioni morali ed economiche di un popolo abitante dentro un perimetro determinato. Ogni alterazione pertanto che voglia portarsi nell'attuale distribuzione, seco trarrebbe lo scioglimento di un'associazione, la distruzione di una persona giuridica, uno spostamento d'interessi. Sarebbe questa una violazione arbitraria di un diritto preesistente alla legge civile, simile a quella che si opererebbe togliendo al cittadino i suoi diritti individuali. Sarebbe un rinnovellare in proporzioni microscopiche la incorporazione di Cracovia.

Le ragioni infatti che possono addursi da chi parteggia per l'opposto sistema, tali non mi sembrano da vincere gli argomenti sui quali fondasi il mio. Infatti, se parlasi del bisogno di stabilire l'eguaglianza tra queste persone giuridiche, io rispondo che tra esse non vi può nè vi deve essere altra eguaglianza tranne la sola la quale deve esistere tra i citta-

dini, l'eguaglianza cioè dei diritti e dei doveri dirimpetto alla legge. Se parlasi dell'impotenza nella quale trovansi alcune comunità di soddisfare coi mezzi proprj a certi tali bisogni morali, io rispondo che altri espedienti per supplirvi suggerisce la scienza. Se parlasi dei vantaggi che politicamente ottengonsi coll'aver comunità vaste e popolose, io rispondo che gli rifiuto.

Gli rifiuto perchè o riduconsi a mezzi di resistenza al poter politico e ciò va contro ai principj morali; o riduconsi a mezzi di azione, e ciò va contro la libertà, la quale tanto è più attiva ed operosa, quanto più la vita pubblica è sparsa e diffusa sopra i singoli punti del territorio.

§. 2.

Composizione Organica dei Corpi Municipali.

Leopoldo I, organizzando il Comune volle comporlo sull'esempio delle antiche instituzioni repubblicane. — Un *consiglio di deputati del popolo* — un *magistrato di priori* — il *gonfaloniere* — formano in questo sistema la rappresentanza del Comune.

Io so bene che, parte per la poca esattezza usata dal legislatore nel determinare le competenze, parte per i mutamenti avvenuti posteriormente, parte per l'imperizia dei cittadini, le attuali attribuzioni del consiglio sono quasi che nulla. So bene che le attribuzioni spettanti al consiglio passarono poco alla volta nel magistrato per trasfondersi poi nell'amministrazione, e so altresì che il gonfaloniere il quale, stando alle leggi originarie altro non avrebbe che la onorificenza presidenziale, è divenuto quasi un agente dell'amministrazione, simile al *maire* dei Francesi, che trova talora anche troppo estese le attribuzioni rimaste al magistrato. Sono queste altrettante conseguenze di difetti antichi e nuovi esistenti nella legislazione, ma non sono conseguenze dell'organismo sta-

bilito da Leopoldo, che io faccio voti sia in questa parte conservato.

Ogni governo si compone di due poteri principali, del *legislativo* cioè e dell'*esecutivo*. Ed anche nel potere municipale questi due poteri hanno un'esistenza razionalmente distinta. Nell'organizzare questi due poteri possono incontrarsi due pericoli; o di concentrare nel corpo legislativo troppa forza, e questa è la tendenza generale delle assemblee legislative, prodotto dell'elezione diretta; o di render troppo indipendente il potere esecutivo, e questa è la tendenza costante dell'amministrazione. Nel primo caso mentre si nuoce al buono e regolare andamento degli affari, fondasi il dispotismo delle maggiorità; nel secondo caso fondasi il dispotismo degl'individui. Il primo vizio s'incontra nelle constituzioni americane, dove gli agenti del potere esecutivo sono strumenti passivi delle maggiorità: il secondo vizio s'incontra nelle constituzioni municipali della Francia, dove il potere esecutivo concentratosi nella persona del *maire* più facilmente subisce l'influenza del prefetto.

I nostri maggiori seppero guardarsi dai due vizj opposti, ed affidando il potere esecutivo ad un collegio di priori prodotto dal seno stesso del potere legislativo, giunsero ad evitare ad un tempo il dispotismo della maggiorità e il dispotismo dell'individuo (1).

Leopoldo I, trovando il meccanismo ormai fatto, ebbe la sapienza di adottarlo. È questa adunque una parte buona della nostra legislazione, che senza gravissime ragioni le quali io non conosco non dovrebbe alterarsi. Ragione buona non sarebbe l'esempio francese, che potrebbe sedurre alcuno, come aveva me pure sedotto in difetto di ulteriore meditazione. Che se l'esempio dei Francesi apparisse favorevole assai al poter politico, il quale per tal modo concentra nelle proprie mani il movimento municipale, io ardirei rammentargli che male per questa via provvederebbe alla propria conser-

(1) Forti, *Instituzioni Civili*, Lib. 1, cap. 3, §. 40.

vazione essendo meglio l'astenersi dalle riforme, che farle in modo diametralmente opposto alle tendenze universali del tempo, le quali possono essere dirette ed utilizzate al migliore indirizzo della cosa pubblica, ma non sarebbe prudenza offenderle, o disprezzarle. La tendenza verso le libertà municipali è oggi comune nella maggior parte degli stati italiani, e quando si desideri che non vi abbian credito altre idee di imitazione, devono i governi favorire per quanto è in essi le tendenze tradizionali che hanno ripreso l'antico valore. Le quali, mentre possono e dovranno associarsi ai perfezionamenti suggeriti dalla scienza moderna, offriranno ai governi stessi maggiori garanzie di moralità, di ordine e di durata.

§. 3.

Requisiti di capacità e divieti.

La legislazione di Leopoldo I pone una marcatissima differenza tra i requisiti richiesti per i *deputati del popolo*, ed i requisiti che sono richiesti per trovar luogo nel *magistrato dei Priori*. Questa differenza non potrebbe oggi approvarsi, quando al consiglio volessero accordarsi quelle più larghe attribuzioni, che sono consentanee ad un buono organismo municipale. Sola distinzione che ammetta la scienza, quella è che il numero maggiormente possibile de' cittadini partecipi al governo mediante la capacità elettorale, e che ai presuntivamente più idonei e più intelligenti sia riservata la decisione degli affari. Quando trattasi adunque di prender parte attiva e diretta agli affari municipali o politici, io non trovo ragione per distinguere tra i consiglieri e priori; per quelli e per questi l'idoneità presuntiva, che è titolo giuridico ai requisiti legali, esser deve la stessa. Può e deve variare la idoneità effettiva, secondo che trattisi di esercitare ufficio o funzione più o meno delicata, ma allora devon tacere i requisiti legali, e la designazione deve esser regolata da un atto critico delle intelligenze.

Un'altra differenza nelle comunità nobili stabilisce la legge dividendo la magistratura nelle tre classi dei nobili, dei cittadini e dei possidenti. Questa che ai tempi di Leopoldo I poteva esser richiesta dalle convenienze e dal rispetto dovuto ai pregiudizj, è differenza che in pratica non è utile attualmente, e potrebbe divenire in seguito o incomoda o pericolosa. È inutile attualmente, imperocchè le condizioni civili della Toscana sono tali che all'infuori di un vano titolo cui ciascuno può aspirare, non consentono, la Dio mercè, quella separazione di classi che in altri luoghi è mantenuta dalle leggi. Può divenire incomoda o pericolosa quando questa separazione mantenuta volesse applicarsi agli ulteriori svolgimenti del sistema municipale. Essa allora produrrebbe tra le classi una vera separazione, e finirebbe per organizzare in Toscana la distinzione per curie che è la parte meno buona dell'ordinamento prussiano, e che dovrà cedere il luogo ai principj più razionali dell'eguaglianza, quando certi tali pregiudizj sistematici già condannati e temperati dal senno pubblico, avranno compiuto il loro giro.

La legge che in Toscana dà norma alle comunità del distretto per ciò che attiene alle borse popolari, non guarda al censo, ma alla qualità di padre di famiglia, e quindi prescrive che popolo per popolo, Comune per Comune sieno imborsati *tutti i padri di famiglia*, POSSIDENTI, COLONI E ARTIGIANI. Vedremo a suo luogo qual parte senza inconveniente possa darsi al censo nella rappresentanza municipale. Intanto mi piace l'avvertire come questo principio che riposando sull'eguaglianza corrisponde all'indole naturale del Comune, mentre può essere equivoco nella pratica, non è stato generalizzato in diritto. Può essere equivoco perchè distrutte le corporazioni delle arti sulle quali era fondato, mancherebbe oggidì un mezzo di certificazione: non è stato generalizzato perchè nelle comunità delle altre provincie i soli possidenti hanno diritto all'imborsazione. Questi due difetti potrebbero esser tolti decomponendo la categoria degli *artieri* nelle tre categorie meglio certificabili dei *letterati*, dei *commercianti*, dei

capi di bottega, ed estendendo il principio di *Leopoldo I* a tutte le comunità del Granducato (1). Può concepirsi che di regola la proprietà debba avere un qualche privilegio nella rappresentanza comunale e politica, sia per le maggiori garanzie che essa offre alla conservazione dell'ordine, sia perchè, riversandosi sopra di lei la maggiore sopportazione delle spese pubbliche, essa è del pari la maggiormente interessata nell'azienda comunale: ma le ragioni che militano per darle una prevalenza, non possono militare nè per darle un monopolio assoluto, nè per stabilire contro coloro che lavorano coll'intelligenza un'esclusione che non è data nemmeno costantemente contro coloro che lavorano colle braccia. Questa esclusione riesce infatti doppiamente dannosa: dannosa perchè interdicendo l'esercizio della vita pubblica ad una parte di cittadini che hanno diritti e interessi da tutelare e da rappresentare, si offende l'eguaglianza: dannosa perchè si tolgono alle funzioni municipali quelli appunto che meglio degli altri potrebbero convenientemente esercitarle. Io considero il lavoro de'campi come il più naturale all'uomo, e come il più vantaggioso nei rapporti della salute non meno che in quelli della morale: ma lo considero altresì come il meno propizio a disporre la intelligenza alla considerazione ed alla pratica delle cose sociali. L'agricoltore vive poco in società, poco intende parlare degl'interessi politici, e pochissimo s'intende di quelli affari che non toccano la sua esistenza giornaliera. Fuori del circolo non ristretto al certo delle faccende rusticali, raramente egli si permette di avere un'opinione diversa da quella del parroco, del fattore, del medico, o del politico del vicino villaggio. La finezza d'osservazione che si suole osservare nella nostra plebe rustica, generalmente più morale della plebe urbana, tiene più ad una certa tal quale malizia di diffidenza verso gli abitatori della città, più allo svariato giro delle occupazioni cui intende, che ad un vero svolgimento

(1) Ciò si pratica anche nello Stato Pontificio. L'editto del 5 Luglio 1832 ritiene questa distinzione di categorie e sulla medesima dicesi fondato il nuovo statuto municipale di Roma.

delle facoltà intellettive, ed è sempre sostanzialmente diversa da quelle attitudini che sono necessarie per l'esercizio della vita pubblica. Ciò stabilisce subito una notabile differenza quanto alla capacità intellettiva, sia tra i possidenti di campagna e i commercianti, sia tra i coloni e gli artieri delle città. Che se poi astraendo da questo, vogliasi assumere la semplice qualità di proprietario per fare un confronto tra il ceto privilegiato ed i ceti esclusi, trovasi allora altrettanto maggiore la diversità, quanto più democratica sia la instituzione. L'inferiorità intellettuale del ceto privilegiato cresce in proporzione dell'abbassamento del censo: e quanto minore sarà il censo necessario per aver luogo nelle magistrature, tanto minore sarà la capacità intellettiva che può sperarsi nei corpi municipali (1). Questo è il caso della Toscana nostra, dove la tenuità del censo, dando una preponderanza assoluta ai proprietarj agricoltori, espone la rappresentanza comunale anche più facilmente ai pericoli della dipendenza e dell'intrigo. Sta bene adunque che diasi una prevalenza al ceto dei proprietarj; sta bene che non abbiasi un religioso e quasi superstizioso riguardo al censo; sta bene che si conservi una diversità tra i titoli che bastano per le capacità elettorali, e quelli che occorrono per le capacità eligibili; ma non sta bene che si conservi una diversità tra i requisiti necessarj per aver luogo nei consigli, e i requisiti necessarj per aver luogo nel magistrato; ma non sta bene che siavi diversità tra provincia e provincia; ma non sta bene che il commercio, l'industria, e la scienza colpiscansi di divieto. A questi difetti principali, che posson notarsi nella legge nostra rapporto ai requisiti d'idoneità, altri possono aggiungersene, che, sebbene subalterni, non cessan per questo dall'esser contradetti dai principj giuridici.

La legge generale non fa differenza alcuna tra gli ortodossi e gli eterodossi, e gli ebrei stessi sono dichiarati capaci per l'esercizio delle funzioni municipali. Ciò in ordine

(1) Sismondi, *Études sur les constitutions des peuples libres*, première partie, pag. 62.

alla legge del 20 Aprile 1789. Per la comunità di Livorno era in vigore fino al 1845 il regolamento speciale del 20 Marzo 1780. In ordine agli articoli 10 e 11 di questo regolamento, la università isdraelitica aveva nel magistrato un rappresentante scelto dal Principe sopra una terna di eligibili presentata dalla stessa università. Gli ebrei possidenti eran parificati alle donne ed ai minori, e quindi sebbene imborsati non risiedevano nel magistrato, ma dovevano nominare un rappresentante tra i possidenti cristiani. Il rescritto del 27 Aprile 1845, emanato dietro le preci della università isdraelitica, ha avuto l'oggetto di estendere alla comunità di Livorno il regolamento generale, ma ordinando che gli ebrei abili a risiedere sieno imborsati a parte sotto il nome di notabili; ha mantenuta per gli ebrei livornesi una distinzione che repugna nel tempo stesso alla legge generale ed allo spirito del secolo nostro.

Un altro difetto ancora proviene da una indistinta parificazione, che la legge ha voluto stabilire tra le persone naturali e le persone giuridiche. Io credo che non tutte le persone giuridiche debbano essere totalmente parificate alle persone naturali, e che per alcune di esse debba piuttosto adottarsi il principio della *rappresentanza permanente*, come ne gode l'università isdraelitica di Livorno. Ma poi perchè le persone giuridiche non dovranno esser rappresentate da persona nominata liberamente senza rispetto al censo personale? Perchè le corporazioni religiose non potranno nominare il proprio sindaco? Perchè gli operai dei monasterj di monache non potranno rappresentare il proprio monastero? Perchè il luogo pio laicale non potrà farsi rappresentare dal proprio amministratore? Quando certe corporazioni esistono legalmente riconosciute, e quando a queste è data facoltà di possedere, bisogna bene accordare alle medesime quella rappresentanza che è connaturale alla loro esistenza giuridica e conforme ai loro statuti. Escludere i loro procuratori diretti perchè non hanno censo in proprio, è un declinare le conseguenze logiche dei principj ammessi; escluderli perchè vestono un abito diverso da quello che portano gli altri cit-

tadini, è un effetto di quei pregiudizj filosofici, che i migliori statisti (e rammento specialmente il Sismondi) vorrebbero che fosse eliminato dalle moderne constituzioni dei popoli liberi; creare per alcuni come sono i parrochi un'esenzione, è lo stesso che creare un'esclusione indiretta anche più odiosa. I parrocchi e gli altri membri del clero sono cittadini come tutti gli altri, le corporazioni laiche o religiose sono persone giuridiche, e gli uni come le altre hanno debito di partecipare alla cosa pubblica, e di cooperarvi colla propria persona e colle proprie sostanze. Quindi ogni esenzione è ingiusta, ogni esclusione è odiosa; e la giustizia è la prima legge di ogni civile instituzione.

§. 4.

Formazione della rappresentanza municipale.

Il danno che io notai nel paragrafo precedente come conseguenza del privilegio accordato alla proprietà, e della prevalenza assicurata alla democrazia di campagna, diviene anche peggiore abbandonando alla sorte la formazione del consigli e del magistrato.

Questo sistema lo ereditammo dalla repubblica, fu immaginato per conservare una rigorosa eguaglianza tra i cittadini, fu utile ancora per mantenere inviolate le regole della giustizia, quando era generale tendenza ad avere un governo di setta, e per salvare le città dalle agitazioni dei partiti. Alcuni parteggiano tuttora per questo sistema, sia per affezione a cosa essenzialmente nazionale, sia per il timore esagerato che essi hanno delle agitazioni elettorali. E a me pure per un tempo non sono sembrate prive di ogni fondamento le loro ragioni. Riserbando ad altro luogo di questo discorso l'opportunità di un esame più critico della materia, espongo adesso i danni che noi proviamo tutti i giorni, come conseguenze inevitabili della designazione per sorte.

Una grande diversità esiste tra gli antichi corpi municipali, ed i riformati da Leopoldo. In quelli i cittadini rappre-

sentavano un diritto proprio, e quindi i consigli componevansi di tutti i padri di famiglia che, per ragioni politiche o per ragioni civili, non avesser divieto: in questi chi vi ha luogo non esercita un diritto proprio, ma un diritto di rappresentanza. Questo progresso della scienza civile ignoto all'antichità, e che è il fondamento degli ordini rappresentativi, fu accolto da Leopoldo allora quando designò il consiglio del nome dei DEPUTATI DEL POPOLO. Era questa una parola il cui significato profondo raramente avvertito, portava una rivoluzione nell'universo sistema. E la parola non è stata priva di effetti; ed io stesso ho udito taluno che per abitudini di vita era affatto straniero alle idee politiche dei giorni nostri, lagnarsi espressamente, che alla sorte fosse rimessa la scelta dei rappresentanti municipali: se facendo un viaggio (egli diceva) io voglio incaricare alcuno della direzione dei miei interessi affiderei forse alla sorte la cura della scelta? Questa osservazione colpiva direttamente la teoria del mandato presunto, accolta dal toscano Legislatore; poichè bene spesso a questo mandato mancano tutti gli estremi della legale presunzione. Può egli presumersi infatti che il mandato voglia darsi agl'inesperti? che voglia darsi a coloro che non sono nemmeno capaci di amministrare le cose proprie? a coloro cui nulla importa nè della dignità del Comune, nè della regolarità della pubblica amministrazione? a coloro che non hanno nè bastante spirito d'indipendenza, nè bastante energia per resistere o alle suggestioni del cancelliere, o alle esigenze del gonfaloniere? Se l'importanza del consiglio generale è ridotta a zero; se esso è divenuto o cieco strumento dei cancellieri o del gonfaloniere; se talora è accessibile all'intrigo ed alla corruzione; se il magistrato comunale si è lasciato spogliare senza lamenti delle antiche franchigie; se ha piegato il collo timidamente alle invasioni dell'amministrazione; se poco alla volta ha dimenticati gl'interessi morali del paese, ciò devesi attribuire alla sorte che cieca e bizzarra ha spesso verificato il fenomeno assai strano, che gli uomini più esperti fossero fuori della rappresentanza municipale, e gli uomini più in-

capaci fossero in offizio. — In un paese ove l'attitudine agli affari pubblici, sia per le leggi politiche, sia per il difetto di buoni studj, si faceva sempre più rara, i mali provenienti dalla designazione della sorte giunsero a tale, che il poter politico non li poteva dissimulare: aver degli uomini dipendenti ed ossequiosi poteva per avventura piacergli; aver degli strumenti meramente passivi era un impaccio. Quindi colle leggi posteriori fu stabilito che per i priori si facesse estrazione doppia (la quale in pratica è divenuta anche tripla), e che il Principe su questa doppia o triplice lista scegliesse; che per i gonfalonieri si abbandonasse affatto la designazione per sorte, e si sostituisse la nomina regia. Questa innovazione mentre distruggeva essenzialmente i nostri principj legislativi, svelava esplicitamente il vizio radicale del sistema. E se i pregiudizj politici e le diffidenze dei cancellieri hanno tenuto lontani dal posto di gonfaloniere uomini espertissimi, che il Governo non ha mai potuto conoscere ed apprezzare, convien pure confessare trovarsi nei gonfalonieri maggiore dignità, e maggiore indipendenza ora che sono nominati direttamente dal Governo, che quando essi pure eran designati dalla sorte. Se ciò basta a rendere omaggio alla buona fede del Governo, non basta a scusare i vizj del sistema, e molto meno a scusare le violazioni di principio commesse per ripararvi. Dovevo del resto esporre tutto questo all'effetto di dimostrare che le stesse innovazioni sono una riprova manifesta del difetto inerente alla legge constituzionale.

Gli usi particolari di Livorno confermano del resto le buone teorie. Il rappresentante isdraelitico scelto sopra una terna presentata dall'università, essendo il più capace esercitava, per ciò che mi si narra, assai influenza sulle deliberazioni. Se il fatto è vero, la diversità tra l'uno e l'altro sistema, che non può esser dubbiosa, riceverebbe anche in Toscana una conferma evidentissima.

§. 5.

Indipendenza municipale.

Il principio maggiormente offeso dalle innovazioni delle leggi del 1816 fu quello della indipendenza municipale dal poter politico, che era voluta doppiamente dalle leggi di Leopoldo: era voluta subito che all'arbitrio della sorte rimettevano la composizione effettiva dei consigli e dei magistrati, non esclusa la nomina stessa del gonfaloniere; era voluta perchè le antiche leggi interdicevano ai giusdicenti d'ingerirsi economicamente o giudicialmente negli affari comunitativi, senza una speciale commissione del Governo stesso. Questa era parte veramente ottima della legislazione di Leopoldo, che la nomina regia del gonfaloniere, e la sottomissione di questo al giusdicente nei rapporti di polizia, hanno guasta e manomessa. Vedremo a suo luogo, come al poter politico non devasi interdire il diritto di suprema inspezione, e come una vigilanza esercitata legalmente possa e debba esser garanzia dell'ordine, e garanzia delle stesse comunità. Ma il diritto d'inspezione non deve esser trasformato in dominazione, nè la vigilanza deve esser cambiata in tutela. Questo hanno fatto sventuratamente tra noi le teorie amministrative dei Francesi, che, facendo illusione a molti dei nostri, hanno fatto dimenticare i principj essenzialmente diversi, sopra i quali fondavansi le nostre instituzioni municipali. In Francia i comuni creati dal poter regio e poi dal medesimo gradualmente assorbiti sono divenuti parte dell'amministrazione, che nei *maires* ha trovato i suoi agenti necessarj, ed allora era conseguenza inevitabile che i *maires* fossero nominati dal re, e fossero dipendenti dal prefetto (1). Ma in Francia la vita pubblica

(1) Non entro nella questione storica che il Thierry ha tanto bene trattata: ma alludo alle carte vere e proprie dalle quali prende origine in Francia il Comune francese del medio evo.

espulsa dal Comune, si è trasportata al di fuori, e la borghesia avendo perduta la sua individualità municipale, è divenuta terzo stato, ed ha preso d'assalto il poter politico. Talchè i resultamenti finali, mentre hanno concorso ad impedire che lo spirito della libertà si svolgesse e si propagasse come si propagava quello dell'eguaglianza, hanno completamente trasformata la monarchia e la società francese. In questo sistema la dependenza del Comune dal poter politico era un effetto inevitabite della trasformazione stessa, o, per meglio dire, diventava un mezzo per ottenere quell'equilibrio di poteri che è stato sempre desiderato, e quasi mai ottenuto praticamente. Portare adunque le teorie francesi in Toscana, dove, come nel resto d'Italia, il Comune ha avuto sempre una esistenza sua propria, che si perde nel bujo delle istorie, è un portarvi un seme repugnante al nostro suolo, i cui frutti, se prima sono riesciti funesti alla libertà per quella logica inesorabile che si stabilisce tra le idee ed i fatti sociali, riescirebbero funestissimi al principato.

§. 6.

Libertà di amministrazione.

Distinse Leopoldo I tra gli atti inducenti alienazione, e gli atti amministrativi. Quanto ai primi volle che le deliberazioni comunali non avesser valore, se non previa la sovrana approvazione: quanto ai secondi separò le spese ordinarie dalle spese straordinarie; stabilì che, trattandosi delle straordinarie, assistessero alla seduta magistrale l'auditore della Camera in Firenze ed il giusdicente nelle provincie, con facoltà di sospendere il partito, qualora la spesa fosse eccessiva o inconsiderata; rilasciò le spese ordinarie in assoluta libertà del corpo municipale, talchè le deliberazioni relative alle medesime fossero di per sè stesse esecutorie, senza bisogno di ulteriore approvazione.

Le spese ordinarie determinate dalla legge del 20 Novembre 1781 erano le seguenti:

1. Provisioni e salarj delle persone addette al servizio della comunità;

2. Mantenimento delle fogne e cloache;

3. Costruzione e mantenimento dei lastrici;

4. Mantenimento di spallette, sponde, ponti ed alvei dei fiumi;

5. Polizia delle strade e delle piazze;

6. Amministrazione dei Monti di Pietà e suoi Presti;

7. Amministrazione delle rendite e tasse;

8. Spettacoli e feste pubbliche della città;

9. Spese diverse, cioè quelle che, senza esser referibili ad alcuno del titoli precedenti, sono accessorie per altro ad una buona amministrazione.

Leopoldo rilasciava del pari al corpo municipale la facoltà di eleggere liberamente i funzionarj e impiegati del Comune all'infuori del cancelliere, che nominato dal Principe, mentre disimpegnava le attribuzioni di attuario, doveva fare anche le veci di consultore legale, e quasi di regio ispettore nelle sedute magistrali.

Se da tutto questo tu togli la distinzione tra le spese ordinarie e straordinarie, le quali quando non portino alienazione e non impegnino le rendite future del Comune, devono esser rilasciate alla libera disposizione delle comunità, tutto il rimanente della disciplina Leopoldina in questo proposito non può esser subietto di riforma.

Il consenso infatti del Principe alle alienazioni, se in diritto naturale può sembrare contrario alla nozione del dominio, è una cautela della legge civile, la quale vuole impedire che i beni della comunità o non sieno dispersi fuori del caso di necessità, o non sieno impiegati altrimenti che per il vantaggio della comunità stessa (1).

(1) Wattel, *Droit des gens*, liv. 6, chap. XX, § 247. — Poggi, *Discorso sul sistema municipale*, pag. 15.

La libera scelta dei funzionarj non solamente fa parte della libera amministrazione, ma è richiesta eziandio dal principio giuridico, il quale insegna che la certezza circa la perizia e la moralità di un individuo non può meglio aversi, che da coloro i quali devono prevalersene (1).

Lo stesso principio vale anche per la destituzione dei funzionarj stessi, quando non corrispondono all' espettativa che avevasi di essi al momento in cui furono eletti (2).

Finalmente la nomina regia del cancelliere è conseguenza inevitabile del diritto di suprema inspezione, che non può esser tolto al poter politico.

Il poter politico deve aver la certezza che sieno osservate le regole stabilite dalla legislazione municipale — che le leggi sieno applicate ed interpretate nella loro lettera e nel loro spirito — che lo sieno in modo uniforme e costante.

Per aver questa certezza, il mezzo migliore fu quello immaginato da *Leopoldo* di riserbarsi la nomina del cancelliere, il quale, indipendente nei suoi rapporti dal poter politico propriamente detto, può esercitare a nome del Governo la sola specie di sorveglianza che fosse conciliabile colla indipendenza e colla libertà del municipio.

§. 7.

Attribuzioni del potere municipale.

Le instituzioni comunali stanno alla libertà come le scuole elementari stanno alla scienza; sono destinate, cioè,

(1) L. 1. *ff. de decret. ab ordine.* La facoltà di scegliere i medici dentro il numero definito non spetta al preside della provincia, ma all'ordine, ed ai possidenti delle città: i quali, cerziorati della probità del costume e della perizia nell'arte, scelgono quello a cui in caso di malattia devono affidare sè stessi, ed i proprj figli.

(2) L. 11, §. 3, *ff. de muner. et honor.* Che la repubblica possa disapprovare il medico una volta approvato, lo prescrisse il divo Magno Antonino col padre suo.

ad introdurla nel commercio usuale della vita, a farne gustare i benefizj, ad insegnarne l'uso pacifico e regolare.

Per ottenere questo effetto bisogna che le instituzioni comunali tutta compenetrino l'esistenza di un popolo, talchè nelle diverse località più si palesi l'azione constante del potere municipale, che quella del potere politico.

Il problema più felicemente che altrove è stato risoluto negli Stati-Uniti di America. Colà lo Stato decreta i principj generali dell'ordine, ma il Comune recupera tutti i privilegj della sua individualità, appena si tratta dell'esecuzione, e mentre in Francia il Governo presta i suoi funzionarj al Comune, in America il Comune presta i suoi al Governo. Se lo Stato decreta le imposizioni, il Comune pensa a repartirle, e pensa a riscuoterle: se lo Stato decreta una strada, il Comune pensa a costruirla: se lo Stato decreta una scuola, il Comune pensa a fabbricarla, a dirigerla, a scegliere i maestri, a salariarli.

Il sistema americano fu per singolare coincidenza seguìto in parte da Leopoldo I, e ne sono un esempio i camarlinghi comunitativi che riscuotono le imposizioni regie, e le scuole comunali rimaste sempre indipendenti del poter politico che le decretava.

Ma Leopoldo I non in tutto fu fedele al principio; e ciò fece il vizio sostanziale del suo sistema. Non lo fu, perchè volle considerare i comuni come aziende d'amministrazione economica e non altro; non lo fu perchè dette un'esistenza troppo separata a certi interessi, quali sono la manutenzione dei fiumi, la sorveglianza degli stabilimenti di beneficienza ec., che invece di esser riuniti al Comune furon riuniti al potere politico, o ad una diversa amministrazione: non lo fu finalmente perchè tutto fidatosi nei giurisdicenti non si curò di chiamare i comuni a cooperare, come naturalmente dovrebbero, alla direzione degl'interessi morali dei municipio. Peggio fecero le leggi posteriori, le quali vollero abolire anche quel resto di cooperazione attiva che avrebbero lasciata intatta le leggi. La circolare del 14 Agosto 1815, la quale incaricava i

cancellieri di *annunziare alle magistrature che il Governo vuole che si astengano dal deliberare sopra oggetti non referibili strettamente alla loro economica amministrazione* dava il colpo di grazia alla morale esistenza del municipio.

Il vizio logico di questo procedimento era ben presto rivelato dalle leggi stesse, che doveano artificialmente compensare quelle forze naturali che volevansi ridurre all'inazione. Esse affidarono al gonfaloniere quella stessa cooperazione, che era stata tolta al Comune. Ed il gonfaloniere associato al poter politico, e fattone poi vassallo, rimase inferiore alle commissioni che con visibile ritrosia erangli state affidate.

Le conseguenze di questo fatto furono da me avvertite nel Cap. IV del *Discorso sulle leggi e sull'amministrazione della Toscana*. Doveva io rammentarle adesso come una contradizione delle leggi nostre, le quali, confessando in massima i principj superiormente espressi, li traevano poi ad applicazioni assurde e pericolose; assurde perchè per tal modo disperdevasi un tesoro prezioso di forze morali che potrebbonsi con immenso profitto impiegare alla conservazione dell'ordine ed al migliore andamento della cosa pubblica; pericolose, perchè gettavansi i semi funesti spesso dell'indifferenza, più spesso di quella separazione tra Governo e popolo, che tutti oggi deplorano, e che una diversa politica avrebbe potuto risparmiare. Fatti stranieri i cittadini al Governo, hanno perso l'amore della cosa pubblica; hanno considerato le cose del Governo come cose per essi indifferenti; hanno imparato a riconoscerlo non per i benefizj che ne ritraggono, ma per gli ostacoli che frappone allo esercizio dell'attività umana, e mentre il Governo vedeva ogni giorno più diradarsi le file, donde poteva trarre i migliori funzionarj, vedeva anche scemare quella fiducia e quella cooperazione che spesso indarno ha reclamate. Qual maraviglia allora se quelle forze che gli sarebbono state ausiliarie sonosi rivolte a danno? Qual maraviglia se quella operosità che diretta avrebbe contribuito all'ordine si è trasmutata in offesa? Qual maraviglia se quando il Governo ha fatto ricorso ad una forza morale che riparasse al difetto

delle forze materiali vacillanti, non ha saputo trovarla? Tanta era la solitudine nella quale il Governo erasi posto condannando all'inerzia i municipj!

E poi a chi meglio che ai municipj poteva affidarsi la tutela degl' interessi morali delle popolazioni? Perchè prevalersi di stipendiati, quando le stesse ingerenze con maggiore economia potevano essere affidate agli ufficiali del Comune? Perchè affidare esclusivamente la direzione del paese a ministri stranieri, che altro mezzo non avean per conoscerlo all' infuori dei rapporti della polizia? E quante volte il Governo ha dovuto convincersi che quei rapporti erano infedeli! Quante volte ha dovuto confessare che lo stato morale del popolo era una pagina nella quale il difetto di accertate notizie non gli permetteva di leggere! Quante volte ha dovuto accorgersi che il paese era diverso da quello che eragli stato rappresentato (1)!

§. 8.

Incompletezza dell' organizzazione.

È difficile impresa, per non dire impossibile, il giudicare di un sistema che avvenimenti imprevisti hanno lasciato incompleto. Le instituzioni comunali, nel piano ideato da Leopoldo I, altro non sono che la prima pietra di un maestoso edifizio, il quale condotto a suo termine avrebbe ben presto fatti sparire quei difetti stessi, che si osservano nella sola parte che ha ricevuta esecuzione.

Tutti sanno che il sistema di Leopoldo, per l' anello intermedio delle assemblee provinciali, doveva giungere fino ad un' assemblea nazionale che *nel diritto di petizione* unito alla *libertà del voto*, perciò che riguarda le *imposte* e le *gravezze*, avrebbe trovata la stessa importanza politica, che hanno avuta recentemente gli stati generali della prussiana monarchia.

(1) Circa i danni morali della centralizzazione, vedasi un elegante e ben ragionato discorso pubblicato recentemente dal sig. Guidi-Rontani.

Fa maraviglia, che Leopoldo I si elevasse a tanta altezza di concetto politico, e che prima del 1789 egli avesse saputo liberar l'animo suo dalle preoccupazioni del grado ed offrire spontaneo quelle libertà rappresentative, che dopo tanti anni sono tuttora per molti popoli un voto non sodisfatto. Ma Leopoldo, come è pregio comune degli uomini veramente grandi, aveva prevenuto il tempo. Ed il suo pensiero era frutto di sapienza vera, poichè avrebbe dato le apparenze di dono generoso a ciò, che altrove fu poi reclamato come un diritto.

Giovava rammentare tutto questo per trarne una conseguenza critica nelle condizioni attuali importantissima.

Tutto è legato nel mondo per una catena interminabile, i cui lembi estremi sono nelle mani di Dio: le relazioni economiche, morali e civili dei popoli ne fanno parte, e separarle non è concesso, senza lasciare la società in preda alla anarchia, e senza condannar l'uomo all'isolamento. Oltre questa catena che stringe insieme tutti i popoli, dei quali si compone la gran famiglia delle nazioni, il cui territorio è il mondo, codice il Vangelo, giudice Iddio, sonovi altre relazioni di più stretta dipendenza, che dai membri componenti una famiglia si estendono alle famiglie di un Comune, poi a più comuni esistenti in un dato distretto o provincia, per giungere finalmente allo Stato, ultima sintesi dell'associazione di un popolo civile. Il territorio, il commercio, i bisogni materiali e morali formano, fortificano e propagano queste relazioni, che esistono in natura, e si manifestano spontaneamente quando per avventura l'incuria degli uomini le avesse dimenticate.

Queste relazioni esistevano anche in Toscana, e non sodisfatte nell'incompleto edifizio di Leopoldo I, ebbero una sodisfazione artificiale. Le leggi pretesero supplirvi coll'intervento dell'amministrazione, e le attribuzioni date ai provveditori delle camere, ed al soprintendente generale delle comunità furon conseguenze di un bisogno, chè portavano la violazione di un principio, ed erano insufficienti a sodisfarlo.

I vizj, i quali si rimproverano al nostro sistema municipale, rampollano principalmente da questi compensi artificiali, e la circolare del 1.° Maggio apertamente lo dice.

§. 9.

Riassunto.

Da quanto ho detto nei paragrafi precedenti resulta:

I. Che le basi fondamentali della legislazione nostra, cui fanno allusione le parole della circolare, sono:

1. Distribuzione territoriale;
2. Indipendenza dal poter politico;
3. Libertà di amministrazione;
4. Organismo del poter comunale.

II. Che il disputabile si raggira:

1. Circa la completazione dell'ordinamento municipale;
2. Circa il modo di formare la rappresentanza;
3. Circa le attribuzioni che le devono essere affidate.

Questo disputabile sarà da me esaurito ne' tre Capitoli successivi.

CAPITOLO II

Questioni concernenti la completazione dell' ordinamento municipale.

Dissi nella introduzione al presente discorso, che lo considerava le instituzioni municipali nel triplice aspetto di amministrazione, di perfezionamento morale e di politica garanzia. In ciascuno dei Capitoli successivi, dei quali componesi il presente discorso, questo triplice ordine di relazioni esercita sotto aspetti diversi la medesima importanza.

La distinzione tra gl' interessi generali e gl' interessi locali di un popolo o di una nazione, è distinzione capitalissima sotto il punto di vista scientifico non meno che sotto il punto di vista delle libertà politiche; ogni passo che si faccia per confondere insieme queste due specie d'interessi diversi o seco porta la dissoluzione degli stati, o conduce inevitabilmente al dispotismo.

L' esperienza e l' osservazione insegnano a distinguere l'una specie d' interessi dall' altra. Sono interessi generali i dipendenti dalle relazioni, che legano gli uomini fra loro, in quanto sono membri di un' associazione generale che chiamasi *Stato;* sono interessi locali i dipendenti dalle relazioni, che legano gli uomini e le famiglie tra loro, non in quanto sono membri dello Stato, ma in quanto sono membri che coabitano in certe località.

La configurazione topografica o geodetica del territorio, la sodisfazione di certi tali bisogni comuni, le condizioni economiche e civili, l' artifizio scientifico finalmente concorrono alla formazione delle località, che dando origine ad altrettante serie di relazioni analoghe, a quelle che il pensiero concepisce per un procedimento di successive astrazioni, com-

pongono altrettante *associazioni ipotattiche*, che dalla più semplice e più naturale, la quale dicesi Comune, pervengono fino allo Stato, formula suprema dell'associazione generale.

La scienza amministrativa guidata dall'esperienza, concepisce tre specie di associazioni intermedie tra l'individuo e lo Stato, cioè:

I. Il Comune, e questo componesi degl'interessi speciali delle famiglie, che abitano una data porzione di territorio;

II. Il distretto, cantone o circondario, e questo componesi degl'interessi speciali a più comuni;

III. Il compartimento o provincia, e questo si compone degl'interessi speciali a più circondarj (1).

Per tal modo assumendo come fondamentale il principio accolto dalla scienza universale dei popoli, il principio cioè della rappresentanza, noi abbiamo tre specie di rappresentanze diverse: la rappresentanza comunale, la rappresentanza distrettuale o di circondario, la rappresentanza provinciale o compartimentale.

Giunti a questo punto, una questione politica della più grande importanza divide in opposti campi i moderni statisti. E questa questione ha per oggetto la formazione della rappresentazione nazionale.

Alcuni assumono come base di rappresentanza gl'individui, e quindi giungendo alla rappresentanza provinciale si fermano, per cominciare un'altra rappresentanza separata e indipendente dal movimento municipale.

Altri all'opposto assumono come base di rappresentanza il municipio, e pervenuti alla rappresentanza provinciale, servonsi degli elementi di questa per formare la rappresentanza nazionale.

È inutile discutere nel presente discorso de' vantaggi respettivi dei due diversi sistemi, o del modo pratico dell'esecuzione; bastavami l'avere accennato intero il mio pensiero, mentre i limiti che mi sono imposti mi obbligano a restrin-

(1) Poggi, *Discorso citato*, pag. 9.

gere il discorso alle tre prime specie di rappresentanza superiormente accennate.

§. 1.

Rappresentanza comunale.

Tenuta ferma l'attuale distribuzione territoriale, e l'attuale organismo del Comune, la rappresentanza comunale dovrebbe comporsi:

1. Del consiglio dei deputati del popolo;
2. Del magistrato dei priori;
3. Del gonfaloniere.

Tutti insieme dovrebbero comporre il consiglio municipale.

Quindi nel consiglio generale dovrebbe concentrarsi il potere legislativo. — Nel magistrato l'esecutivo.

Il gonfaloniere dovrebbe riunire la triplice funzione di presidente, di sindaco, di mandatario.

Il consiglio generale dovrebbe essere proporzionato al numero della popolazione, nel modo che dirò in appresso: e ciò porterebbe alla conseguenza inevitabile, che tutti i consigli attuali dovessero essere proporzionalmente accresciuti.

Il magistrato dei priori potrebbe rimanere sul piede attuale.

I cancellieri dovrebbero esser ristabiliti sopra i principj voluti da Leopoldo I, e quindi nominati dal Governo dovrebbero esercitare presso le rappresentanze municipali le funzioni di notaro e di consultor legale.

§. 2.

Rappresentanza di Circondario.

Distribuire le comunità per circondarj sarebbe una operazione, che trova un principio di esecuzione in quello che già fu fatto nei rapporti dell'arte, per ciò che riguarda il corpo degl'ingegneri. Rimarrebbe però a vedersi se, attese le relazioni

giudiciarie e politiche ormai stabilite, mèglio convenisse di comporre i circondarj sulla distribuzione ormai formata dalle giurisdizioni dei commissariati regj, e dei tribunali di prima instanza, talchè il luogo, nel quale convengono gl' interessi politici e civili di un territorio, diventasse anche il centro degl' interessi economici e municipali.

Nel primo caso essendo più grande che nel secondo il numero dei circondarj, più diffusa sarebbe la vita pubblica, più prossima ai luoghi, e più attiva la tutela degl' interessi. Nel secondo caso riescirebbe forse migliore l' armonia di tutto il sistema, e meglio proporzionato il reparto di certe spese, come per esempio dei tribunali, delle scuole, degli stabilimenti di beneficienza.

Coloro che hanno le notizie pratiche che mancano a me saranno competenti per sciogliere il dubbio: bastavami l'averlo proposto.

La rappresentanza del circondario esser dovrebbe composta dei *deputati* delle singole comunità, nominati nel modo che dirò nel seguente capitolo.

Un cancelliere di prima classe dovrebbe esercitare presso la rappresentanza di circondario le attribuzioni stesse, che gli altri cancellieri esercitano presso le rappresentanze comunali.

Una commissione permanente dovrebbe essere incaricata dell' esecuzione delle deliberazioni del consiglio e dell'amministrazione dell' azienda.

Potrebbe la commissione constituire il consiglio dei commissarj regj, quando si adottasse il principio di stabilire una corrispondenza tra le circoscrizioni territoriali dei commissariati, e quella dei circondarj municipali.

Una questione più importante può essere elevata quanto al numero dei deputati.

Essendo la rappresentanza comunale una rappresentanza di famiglie s'intende bene che il numero dei deputati, debba esser proporzionato al numero di queste. Ma tal principio potrebbe applicarsi alla rappresentanza di circondario, che è rappresentanza di comuni e non di famiglie? Sarebbe forse più

razionale seguitare il sistema, che negli Stati Uniti dell'America si pratica quanto alla composizione del senato, nel quale ogni provincia ha un numero eguale di rappresentanti? O sarebbe forse un mezzo di conciliazione proporzionare il numero dei deputati non alla popolazione, ma al reparto della imposta del circondario; talchè il Comune aggravato doppiamente di un altro aver dovesse anche una doppia rappresentanza?

Queste questioni, che si ripetono anche riguardo alla rappsentanza provinciale o compartimentale, voglionsi affidare all'esperienza dei pratici.

§. 3.

Rappresentanza compartimentale.

La distribuzione territoriale conveniente a questo terzo grado delle instituzioni municipali esiste già fatta; talchè, salvo lievi modificazioni suggerite dall'esperienza, la distribuzione in cinque compartimenti già consacrata dalla legge e dal fatto potrebbe servire di base alla riforma. Cinque rappresentanze compartimentali, divenute le cinque colonne del Granducato, potrebbero bastare ai bisogni della Toscana. Queste rappresentanze e consigli, composti di un numero di deputati preso sulle basi stesse che fossero adottate per le rappresentanze di circondario, troverebbero nei provveditori l'ufficiale governativo che dovrebbe offrire ad esse i soccorsi della scienza legale, e dare l'impronta di autenticità ai partiti ed alle deliberazioni.

Sciolto il consiglio compartimentale, l'esecuzione delle deliberazioni e l'amministrazione delle rendite e spese dovrebbe essere affidata ad una commissione permanente.

E se, coordinando tutto il sistema politico ed amministrativo, fosse data la presidenza dei cinque compartimenti o provincie a cinque governatori civili, la commissione permanente potrebbe constituire la consulta di Governo, come la

commissione di circondario potrebbe formare la consulta di commissariato.

Otterrebbesi per tal modo il doppio intento:

I. Di porre i funzionarj governativi in contatto perpetuo coi rappresentanti municipali, talchè l'ordine municipale e l'ordine governativo procedessero senza collisioni, e senza contrarietà di vedute;

II. Di stabilire una gerarchia amministrativa per quelli affari contenziosi, che non rientrano nella competenza dei tribunali ordinarj nè in quella del poter municipale, gerarchia amministrativa che poi troverebbe il suo complemento nella Consulta di Stato.

Pongo termine a questo Capitolo con due osservazioni, una meramente istorica, l'altra meramente pratica. Nulla io ho detto che non abbia una conferma nel fatto. Omettendo di far parola dei consigli provinciali, che furon tentati negli ultimi tempi dell'Impero romano (1), ed omettendo di ricordare i parlamenti provinciali spesso rammentati dai nostri cronisti come un fatto generale del medio evo (2), i moderni stati italiani offrono esempj chiarissimi del sistema da me indicato. Negli stati pontificj invero mancano le rappresentanze di circondario o distretto, non trovandovisi altra rappresentanza oltre la comunale, tranne la sola dei consigli provinciali (3). Ma nel regno Sardo e nel regno di Napoli esiste per lo meno nelle leggi con nomi diversi lo stesso ordine di rappresentanze municipali, che io desidero per la Toscana (4). Se in questi stati un tale ordinamento è stato infecondo di quei vantaggi

(1) Vedasi il rescritto di Onorio e Teodosio dell'anno 418 diretto al prefetto delle Gallie, commentato dal sig. Guizot, *De la civilisation en Europe*, leçon deuxième.

(2) Vedansi le Cronache di Romagna stampate dal Muratori, *Rer. Italic. Script.*; e specialmente gli *Annales Forlivenses*. Tom. 22. an. 1279, 1288 e le *Storie di Ravenna* del Rossi, lib. VI, pag. 482, Tom. XIV.

(3) Editto del 5 Luglio 1832.

(4) Vedasi la *Guida di Genova* stampata nell'occasione del congresso degli Scienziati, tom. 2.

che avrebbonsi sperati, la colpa è in parte degli uomini, che non hanno saputo valersi di quelli strumenti che tanto potevano al miglioramento generale del paese; in parte delle cattive leggi, che ne paralizzavano ora in un modo ora in un altro la benefica efficacia.

Come un tale ordinamento possa e debba sperarsi in Toscana con frutto universale, lo dico immediatamente nel prossimo Capitolo.

Intanto osservo praticamente, che l'accogliere interamente in Toscana la gerarchia rappresentativa superiormente configurata sarebbe forse opera prematura; talchè le rappretanze di circondario nello stato attuale degl'interessi economici potrebbero essere omesse senza danno, organizzando invece le rappresentanze compartimentali che hanno già nella legge un principio di esecuzione e nella pratica un complesso d'interessi ormai formati. Dovevo però esporre intero il mio piano tanto nel basso, quanto nell'alto, poichè oggetto principale di ogni riforma quello esser deve di ricongiungere il passato col presente ed il presente coll'avvenire.

CAPITOLO III

Questioni concernenti la formazione delle rappresentanze municipali.

Lo svolgimento progressivo dell'uguaglianza delle condizioni riunisce tutti i caratteri di un fatto provvidenziale. Esso è universale — esso è durevole — esso sfugge al potere umano — gli avvenimenti e gli uomini hanno concorso ad affrettarlo. Ma intanto cosa hanno fatto i governi dell'Europa? Mentre i savi segnalavano il nuovo fatto, e le classi più elevate della società adoperavansi con mezzi privati a regolarlo, i governi dell'Europa nulla o poco facevano, e mentre la democrazia successivamente cresceva di forze e di ragione collettiva, pareva che i governi ne ignorassero la esistenza. Ed essa abbandonata alle proprie tendenze, se i pietosi non la soccorrevano, sarebbe cresciuta come l'orfano della strada che la società impara a conoscere solo per i dolori che soffre, e per i vizj dei quali è contaminato.

Che i governi volgano una volta alla democrazia i loro pensieri! Educarla, instruirla, rianimarne le credenze, purificarne i costumi, regolarne i movimenti, sostituire la scienza degli affari alla di lei inesperienza, la conoscenza dei veri interessi alle tendenze passionate; ecco i doveri che il tempo impone a coloro che dirigono la società (1).

Noi stoltamente superbi dei sussidj che porgono all'umana intelligenza gli strumenti perfezionati e gli studj facilitati, abbiamo creduto che la scienza di governare le società civili fosse scienza nuova. Intanto ogni giorno togliemmo una pie-

(1) Tocqueville, *De la Démocratie en Amérique*, Introduction.

tra del vecchio edifizio, e nell' entusiasmo del nostro orgoglio credemmo meritare la corona civica, quando l' avessimo interamente distrutto, e manomesso. E fummo, io lo ripeto, stoltamente superbi. Vedemmo soltanto i vizj delle antiche instituzioni degenerate dal loro principio, e la gioia della scoperta ci tolse l' agio di conoscerne i pregi. I nostri padri avevan pensato alla democrazia; essi, che eran popolo cui per esser grande altro non mancava che una stessa fede politica, vi avevan pensato, organizzando le corporazioni degli artefici; vi avevan pensato erigendo le fraternite laicali; vi avevan pensato, fondando quegli stabilimenti di pubblica beneficienza oggetto più spesso di stupore che d' esempio. Colle prime già immaginate dalla sapienza romana avevan dato ordine e regolamento alla parte operosa della società civile: colle seconde avevano dato comunanza di pietosi ufficj alla parte affettuosa della società cristiana: coi terzi finalmente aveano saputo assumere il principio attivo della carità come distributore della sociale ricchezza.

Così stabilivansi il sentimento della fratellanza tra gli esercenti una stessa arte o mestiero, il sentimento della disciplina nei sottoposti, il sentimento della carità tra gl' ineguali. Così relazioni scambievoli formavansi tra i grandi e i piccoli, tra i nobili e i plebei, tra i ricchi e i poveri. Così o nei parlamenti delle arti, o sotto le volte lugubri di una cappella, o negli ufficj di beneficienza, il patrizio, il popolano grande, il magistrato conoscevan per nome gli uomini della plebe, ne sapevano la storia, ne imparavano il costume, ne indovinavano i bisogni, ne conquistavan l' affetto: ora tutto è distrutto: la scienza vide nelle corporazioni il monopolio che le aveva corrotte e le proscrisse: vide nelle fraternite la superstizione, e le abbandonò al sarcasmo dei sapientoni; e ci trovammo dispersi, e solitari nelle nostre città; ci trovammo gli uni agli altri stranieri. La società esterna colle sue leggi penali e civili era rimasta: ma la società interna, che si fonda sulla comunanza degli affetti e delle credenze, era disciolta.

Sparvero le cose ed i nomi, ma per benignità di cielo, la tempra dell'ingegno, i bisogni della natura italiana, le tradizioni scamparono al naufragio: facciasi tesoro di questi avanzi preziosi, e la riforma municipale sia solenne occasione per fare emenda del fallo.

§. 1.

Formazione delle Rappresentanze.

Ho rilevati nel primo Capitolo del presente discorso i danni provenienti dall'estrazione per sorte adoperata siccome mezzo a comporre le rappresentanze municipali.

A questi danni può esser riparato in tre modi, o mediante il sistema della *rinnuovazione* — o mediante un *sistema misto di estrazione per sorte e di elezione* — o mediante *l'elezione*. Il sistema di rinnuovazione in questo consiste, che i consigli municipali nominati la prima volta dal Governo si rinnuovino, sostituendo essi stessi nuovi membri a coloro che dietro un turno stabilito cessano dall'ufficio.

Questo sistema, che nel 1832 fu praticato negli stati pontificj, vuolsi considerare come il più pericoloso fra tutti, tendendo esso naturalmente a convertire il potere municipale in oligarchia o monopolio di setta, e gli stati pontificj ne hanno fatta la prova nei dolorosi anni che sono trascorsi dal 1832 al 1846. Parlandone io ai termini astratti di diritto non prendo in considerazione nè le convenienze politiche dell'attualità, nè i compensi che in certi casi potrebbonsi prendere per temperare i vizj originarj del principio.

Otterrebbesi un sistema misto dell'estrazione per sorte e dell'elezione, abbandonando alla sorte la formazione originaria del consiglio municipale, ed affidando poi a questo consiglio, convertito in collegio elettore la libera scelta delle magistrature e dei deputati delle altre rappresentanze.

Questo sistema, che altre volte fu da me proposto come un mezzo termine per riparare ai capricci della sorte, senza troppo spaventare i prudenti coi timori delle agitazioni elettoriali, ha contro di sè tre ragioni, che studj più severi e riflessioni più accurate non mi permettono di dissimulare.

Primieramente l'assumer la sorte come mezzo di formazione dei consigli repugna alla maggiore importanza, che attribuire vorrebbesi ai medesimi. Che alla sorte resti abbandonata la formazione dei consigli, ora che le loro attribuzioni sono pressochè di nessuno interesse, può concepirsi: ma che la sorte debba essere arbitra della scelta, quando appunto nei consigli trapassar dovrebbero molte e delicate ingerenze, dalle quali dipende la nuova vita che vuole ridonarsi ai municipj, ella è cosa che difficilmente potrebbe concordarsi, quando pure non si volessero restringere anche i titoli d'idoneità, lo che non sarebbe consentito nè dalla giustizia, nè dai diritti quesiti, nè dall'indole dei tempi nostri.

Che se malgrado tutto questo, un tal sistema potesse apparire conveniente, qualora le instituzioni municipali non dovessero oltrepassare il primo grado delle rappresentanze comunali, l'adoperarlo, quando queste appunto possono considerarsi come un primo gradino, dal quale dovrebbesi finalmente salire ad una ricomposizione organica di tutto il meccanismo sociale, mi parrebbe che si desse all'edifizio una base sproporzionata coll'altezza, e quindi repugnante con tutte le regole d'architettura.

Ma il danno più grave che avrebbesi in questo sistema di combinazione, resulterebbe dall'ostacolo che per esso si opporrebbe al graduale svolgimento della vita pubblica, la quale, onde sia innocua e proceda ordinatamente, esige che ne sia fatto partecipe il numero maggiormente possibile dei cittadini in proporzione della presuntiva capacità delle classi diverse. Ora nel sistema che io combatto troverebbonsi appunto invertiti i termini della formula: imperocchè mentre impedirebbesi ai molti l'esercizio attuale delle funzioni municipali, darebbesi sempre ai molti un diritto eguale, ed appunto perchè eguale

sempre sproporzionato, e sempre inferiore alla potenza di esercitarlo.

Ciò non procede nel sistema dell'elezione, il quale, promuovendo la dignità personale del maggior numero cui concede una partecipazione alla vita pubblica, permette poi che i più capaci soltanto possano nel fatto esercitare il potere. L'eguaglianza rigorosa, che si ottiene mediante le borse, è un'eguaglianza che consuma sè stessa, mentre la disuguaglianza che può comodamente stabilirsi mediante il sistema delle elezioni, corrisponde mirabilmente all'ordine gerarchico della capacità, che è il solo che sia approvato dalla ragione e confermato dalla esperienza. Ogni rappresentanza infatti o politica o municipale suppone due condizioni, *interesse alla cosa* e *capacità nelle persone*, e sol per l'accordo simultaneo di esse può sperarsi, che la rappresentanza sia effettiva nè si volga a vassallaggio del potere, o a strumento di passioni inconsiderate.

Questo accordo, che rimane distrutto tanto nel sistema delle borse che presuppone un'eguaglianza di capacità smentita dal fatto, quanto nel sistema della rinnovazione, che prescinde da ogni riguardo agl'interessi, si ottiene mediante il sistema dell'elezione popolare. Questo sistema, che ha in favor suo l'autorità del diritto (1), ed il suffragio del più gran moralista nel medio evo (2), ha altresì il duplice vantaggio di

(1) L. 2. Cod. *De Decurion.* — « Dovrà osservare il magistrato che dai « decurioni solennemente convocati nella curia si faccia la nomina a certi « uffizj, e che, appena fatta, sia dal pubblico ufficiale portata a notizia del « nominato ».

(2) D. Thomas. I.ª Sec. *Part. Quaest.* 105, art. 1. — « Ottima Polizia « quella deve considerarsi che è commista di REGNO in quanto uno presie- « de, di ARISTOCRAZIA in quanto molti partecipano al potere secondo vir- « tù, e di DEMOCRAZIA in quanto dal popolo possono sorgere i maggiorenti, « ed al popolo appartiene l'elezione di questi ».

Per togliere ogni occasione all'equivoco giova avvertire due cose:

I. Che S. Tommaso usa la parola aristocrazia in senso di *gerarchia delle capacità*, come si rileva dalla parola *secundum virtutem* e da altri passi delle sue opere;

II. Che impiega la parola *popolo* non già nel senso francese, ma nel senso italiano. — « Popolo significa moltitudine di una città (*civitas*, che

esser più conforme allo spirito della nostra legge e di essere il più razionale. È più conforme allo spirito della legge nostra, perchè, qualificando essa del nome di *deputati del popolo* i membri del consiglio, repugna necessariamente al sistema delle borse, che presuppongono piuttosto l'esercizio di un diritto personale, che l'esercizio di un diritto di rappresentanza. È più razionale, perchè, quando non sia falsata o riducendola a monopolio o esagerandola fuori dei suoi naturali confini, la elezione popolare è il mezzo più sicuro, perchè al potere pervengano i più capaci ed i più meritevoli della fiducia pubblica, e perchè più facilmente sieno osservate ed obbedite le risoluzioni del potere stesso. Gli statisti di tutti i tempi, che hanno avuto l'agio di osservare da vicino l'ordinamento e gli effetti del regime democratico, hanno dovuto osservare che il popolo vuole per ordinario il pubblico bene, ma che nel cercarlo spesse volte s'inganna. Se taluno, diceva *Alessandro Hamilton*, dicesse al popolo che egli giudica sempre sanamente dei mezzi opportuni a produrre la prosperità nazionale, il buon senso naturale disprezzar gli farebbe sì grande adulazione, avendo appreso per esperienza che spesse volte si è ingannato. E qual maraviglia che egli non s'inganni anche più di frequente, circondato, come è, di tanti lacci tesigli da coloro che possiedono talora la sua fiducia senza meritarla, o che cercan di possederla piuttosto che di rendersene degni? (1). « Il popolo (dice Macchiavelli) molte volte ingannato da una « falsa immagine di bene desidera la rovina sua, e se non gli « è fatto capace come quello sia male e quale sia il bene da « alcuno, in chi esso abbia fede, si pone in la repubblica infi- « niti pericoli e danni (2) ». Ma se il popolo è soggetto spesso ad ingannarsi circa le risoluzioni da prendersi, raro avviene che s'inganni circa la scelta delle persone che sono destinate a rappresentarlo, o a trattare i suoi interessi. Il po-

« comprende anche gli abitanti di campagna) associata per consenso di « gius, e per concorde comunione – UNIUS CIVITATIS MULTITUDINEM JURIS « CONSENSU ET CONCORDI COMUNIONE SOCIATAM ».

(1) *Fédéraliste*, n. 71.

(2) *Discorsi*, lib. I, cap. 53.

polo romano agitato dai suoi tribuni volle che si creassero quattro tribuni con potestà consolare i quali potessero essere così plebei, come nobili. « Nacque di questo (dice Macchia- « velli) un caso notabile, che venendosi alla creazione di « questi tribuni e potendosi creare tutti plebei, furono dal « popolo tutti nominati nobili ». Onde Tito Livio dice queste parole: « *quorum comitiorum eventus docuit, alios animos* « *in contentione libertatis et honoris: alios secundum deposita* « *certamina in incorrupto judicio esse* ». Ed esaminando donde possa procedere questo, credo proceda che gli uomini nelle cose generali s'ingannano assai, nelle particolari non tanto (1). Queste osservazioni sono la ragione giustificante del doppio voto che è stato introdotto, sostituendo ai parlamenti in piazza gli ordini rappresentativi composti di deputati eletti popolarmente. « Lungi dal segnalare (dice il Sismondi) il « *doppio voto* come una scandalosa violazione dell'eguaglianza, « io son disposto a vederci piuttosto un trovato suscettibile « di felice applicazione, per far concorrere tutto il popolo agli « affari, lasciandone la decisione ai più indipendenti e più « instruiti. . . . . Quanto alle elezioni popolari « non conviene dire *è cosa di principio ma è espediente*, non « conviene parlare del diritto di ogni cittadino e di ogni in- « dividuo ad essere rappresentato, ma del diritto che ogni « uomo ha ad esser ben governato, dell'interesse che ha onde « in ogni caso la società faccia la migliore scelta possibile; « del diritto che ha ciascuno ad esser rispettato e ad avere « una qualche partecipazione al poter politico, che servagli « siccome di un'arme difensiva, senza esporlo a troppo « grandi pericoli per ragione della sua inesperienza o della « sua imprudenza. Infatti le instituzioni politiche non sono « buone, se non in quanto raggiungono lo scopo (2) ».

Queste ragioni che io accenno per sommi capi, m'inducono a preferire (astraendo dai riguardi di convenienza), per la formazione delle rappresentanze comunali, il principio dell'ele-

(1) Macchiavelli, *Disc.*, lib. I, cap. 47.
(2) *Études sur les constitutions des peuples libres.* Première Partie.

zione popolare, il quale, temperato secondo che lo esigono le circostanze politiche degli stati ed i suggerimenti pratici dell'esperienza, può offrire il duplice vantaggio:

1. D'interessare il numero possibilmente maggiore dei cittadini alla conservazione dell'ordine pubblico, senza ledere le prerogative che devono essere concesse ai maggiormente interessati, ed ai più capaci;

2. Di preparare un mezzo di epurazione per le successive rappresentanze, talchè le garanzie dell'ordine, e la influenza delle capacità si accrescano a misura che le funzioni dei rappresentanti diventano più delicate ed aumentano d'importanza.

Nè il sistema delle elezioni sia cagione di spavento per l'agitazione che esse imprimono alle moltitudini. Imperocchè le agitazioni elettorali, se possono apprendersi come pericolose da coloro i quali vorrebbero le società civili dessero immagine del silenzio del sepolcro, sono considerate invece dagli statisti come il mezzo più innocuo onde gli umori guasti abbiano uno sfogo legale senza che l'ordine pubblico ne resti compromesso. Ed in fatti dalle elezioni le più agitate d'*Inghilterra*, d'*America* o di *Francia*, non sono mai provenuti i turbamenti politici. Quelle agitazioni mi fanno paura cui manca ogni sfogo, le quali o consuman sè stesse, e sono morte dei popoli, o prorompono, e sono crisi dalle quali può uscire il male siccome il bene; le altre sono come certe febbri che scuotono il corpo umano per risanarlo: del resto anche le agitazioni elettorali possono venir temperate con modi legali, e ciò dipende principalmente dalla sapienza politica, colla quale può essere organizzato il meccanismo elettorale.

§. 2.

Requisiti di capacità.

L'associazione dei padri di famiglia riunita dal fatto in una data località e riconosciuta dalla legge come persona giuridica, ecco la nozione più semplice che aver si possa del

Comune. Supportazione di oneri reali e personali, ecco la nozione più semplice che aver si possa del titoli d'idoneità. Interessi meritevoli di tutela e di protezione, ecco il fondamento giuridico di una vera *rappresentanza*. Quindi per regola generale tutti i padri di famiglia, che sopportano gli aggravj del Comune, ed hanno interessi da tutelare, posson vantare un titolo giuridico per aver posto, direttamente o indirettamente, nella rappresentanza municipale.

Quando Leopoldo I dispose che nelle borse popolari trovassero luogo i padri di famiglia *possidenti*, *artieri* e *coloni*, riconobbe questo principio. Trattasi adesso di svolgerlo nelle sue conseguenze fino al punto che lo consentono i consigli della esperienza politica.

Le leggi romane ci offrono i criterj migliori in tutta questa materia.

Stabiliscono esse come assioma fondamentale, che le accidentalità della fortuna o le disgrazie non offrono mezzo di scusa per rifiutare i proprj servigj alla patria (1).

I servigj che possono prestarsi alla patria sono di due specie; alcuni *pecuniarj*, altri *personali*.

Dei pecuniarj altri sono proprj dei possessori di terre e di case, e rispetto a questi non si guarda al domicilio; altri sono meramente patrimoniali, e questi s'impongono ai soli municipali. — Questa distinzione è importantissima nella economia politica dei Romani (2).

I servigj personali sono quelli che si adempiono senza detrimento pecuniario, ma colla provvisione dell'intelletto, o colla intenzione della fatica corporea (3).

(1) L. 3. §. 2. ff. *De Muner.* « Niuno opponga le disgraziate vicende o i « suoi tristi casi, all'oggetto di apparire cittadino meno idoneo alla patria ».

(2) L. 6. §. 3. ff. *De Muner.* « Ma questi aggravj che si danno ai pa- « trimoni sono doppj, imperocchè alcuni s'ingiungono ai possessori sieno « o non sieno municipali: altri non s'ingiungono che ai municipali, e do- « miciliati. I tributi che si pongono sui campi, e sugli edificj; s'ingiungono « ai possessori: gli aggravj che si pongono sui patrimonj ingiungonsi sol- « tanto ai municipali e domiciliati ».

(3) L. 18. §. 1. ff. *eod.* « Aggravj personali quelli sono che senza alcun di- « spendio del gerente si consumano colla provvisione dell'intelletto, e « colla intenzione della fatica corporea ».

Questi servigj personali distinguevansi in *officj*, ed in *onori*. Quanto ai primi niuno poteva esentarsene, se non aveva titolo legittimo di scusa, o privilegio d'immunità. Quanto ai secondi esigevansi dei titoli speciali d'idoneità.

L'onere municipale si definisce — *un'amministrazione della repubblica con grado di dignità talora con dispendio, tal'altra senza* (1).

Per esercitare gli ufficj e gli onori municipali quattro cose dovevan considerarsi:

1. Le qualità personali;
2. Le condizioni dei natali;
3. Le facoltà patrimoniali;
4. La legge secondo la quale l'onore o l'ufficio, doveva essere esercitato (2).

Da questo principio traevasene due conseguenze:

I. Che gli onori e gli ufficj dovessero darsi ai presuntivamente migliori (3);

II. Che a coloro cui la vita basta appena per guadagnarsi il pane, non debbano essere commesse le magistrature municipali (4).

Coloro che per legge erano reputati idonei all'esercizio degli ufficj, o degli onori erano scritti nell'albo (5).

(1) L. 14. ff. *De Muner.* « L'onore municipale è un'amministrazione della « repubblica con grado di dignità che talora trae seco una spesa, tal'altra « si compie senza erogazione ».

(2) L. 1. §. ff. *eod.* « Quando si tratta di amministrare ufficj ed onori, « prima di tutto deve considerarsi la persona cui si conferisce l'onore, o « l'amministrazione dell'ufficio, quindi l'origine dei natali: similmente se « le facoltà possono bastare all'officio ingiunto: in fine la legge secondo la « quale ciascuno deve sodisfare agli ufficj ».

(3) L. 7. ff. *De decurionibus.* « Gli onori, e gli ufficj non all'ordinazio- « ne, ma ai migliori devono essere affidati ».

(4) L. 6. ff. *De Muner.* « Se tali vi sono così miseri ed esausti che non « solo sieno ineguali ai pubblici onori, ma nemmeno possano appena col « suo provvedere al proprio vitto, non è utile, e non è onesto che ad essi « sia affidato il magistrato, quando in specie vi sono altri che convenientemente alla propria persona ed al pubblico splendore possano essere creati ».

(5) Ulpiano lib. 3. *De offic. Proconsulis:* « I decurioni devono essere « inscritti nell'albo come comanda la legge municipale; se questa tace, de- « vono inscriversi secondo le dignità ».

Non facendo una storia del sistema municipale romano, mi basta l'avere enunciati i principj, secondo i quali in questo sistema erano determinati i *titoli giuridici* di capacità.

Sulla scorta di questi principj, che pure constituiscono parte del nostro diritto, la distinzione comunemente ricevuta tra le capacità richieste per eleggere, e le capacità richieste per essere eletti, presentasi facile e spontanea alla mente di ognuno.

(A).

Titoli di capacità per essere Elettore.

In tre categorie io distinguerei gli Elettori:

Formerei la prima di possidenti e coloni;

Formerei la seconda di negozianti e capi di bottega;

Formerei la terza di letterati; ed in questa categoria troverebbero luogo tutti coloro che sono insigniti di una matricola, il corpo insegnante, i sacerdoti non possessori.

I titoli per aver parte nei collegj elettorali sarebbero:

I. Qualità di padre di famiglia, e la età di 25 anni (1);

II. Non aver subìta condanna per delitto (2);

III. Impostazione qualunque all' estimo pei possessori, e pagamento di una minima tassa municipale per gli altri;

IV. Attestato di capacità morale rilasciato dal poter municipale.

Con questo sistema, che ha già il suo fondamento nella legge Toscana, coloro che vivono sotto la dipendenza di altri, quali sono i servitori, coloro che vivono a carico della pietà pubblica, coloro infine che vivono del lavoro giornaliero delle braccia rimarrebbero fuori dei collegi elettori per modo

(1) L. 8. ff. *De Muner:* « I minori non devono essere ammessi ad amministrare la repubblica, nè agli uffizj non patrimoniali, nè agli onori prima « del vigesimo quinto anno. Finalmente non posson crearsi decurioni; o « creati, non rendano suffragio nella curia ».

(2) L. 1. Cod. *De reis postulandis:* « Non devono aspirare a nuovi onori « prima di aver purgata la loro innocenza ».

di una sospensione dipendente da un impedimento temporario ed accidentale.

Questa sospensione temporaria nel diritto elettorale, se apparentemente ripugna all'eguaglianza, la favorisce poi nella sostanza, e ciò non ha bisogno di prova.

Imperocchè è stato osservato esservi costantemente una opposizione assoluta tra il *voto nazionale*, che è la somma di tutte le volontà, di tutte le intelligenze, di tutte le virtù nazionali, somma nella quale ogni quantità conta per ciò che vale, e le negazioni non contano nulla, ed il *prodotto del suffragio universale* che le noluntà fa prevalere sulle volontà, e le intelligenze sulle inintelligenze. Perchè cercando la volontà nazionale o comunale non deve tenersi in conto l'intensità del volere di quelli di cui contansi i suffragj? Ignorasi forse che, quando una questione presenta qualche oscurità, i più non hanno che una volontà suggerita, talchè i mille rappresentano un solo, ed un solo è quello che sceglie e fa scegliere gli altri? Come impedirete, per esempio, che un gran manifatturiere vada all'elezione armato dei voti dei mille opranti che impiega, per annullare il voto di dieci o venti modesti capi di bottega? In questi casi la democrazia troppo spinta finirebbe come Saturno per divorare sè stessa. *Sismondi*, che io prendo per guida in queste delicatissime quistioni, siccome l'autore il meno sospetto, osserva sapientemente, che il *suffragio universale, che considera gli uomini come semplici cifre, come tante unità eguali, e che le conta invece di pesarle, spoglia la nazione di ciò che essa ha di più prezioso, dell'influenza cioè di tutti i suoi uomini eminenti* (1).

Ed il *signor de Tocqueville* in proposito di alcuni stati americani ci dice: « Molti in Europa credono senza dirlo, o « dicono senza crederlo, che uno dei grandi vantaggi del voto « universale quello sia di chiamare alla direzione degli affari « gli uomini degni della fiducia pubblica. Il popolo non sa« prebbe (essi dicono) governare da sè stesso, ma egli vuole

(1) *Les constitutions des peuples libres.* Première Partie.

« sinceramente, e sempre il bene dello Stato, ed il suo istinto
« non manca mai di designargli quelli che sono animati dallo
« stesso desiderio, e che sono i più capaci a tenere in mano
« il potere. Per me, io devo dirlo, ciò che ho veduto in
« America non mi autorizza a pensare che la cosa vada in
« tal modo. Io fui colpito di sorpresa scoprendo fino a qual
« punto il merito era comune fra i governati, e come poco
« comune era fra i governanti. È un fatto costante, che ai
« dì nostri, agli Stati Uniti d'America, gli uomini più rimar-
« chevoli sono rare volte chiamati alle funzioni pubbliche,
« e si è obbligati a riconoscere che va la cosa in tal modo
« a misura che la democrazia abbia oltrepassati i suoi antichi
« confini (1) ».

Ma i poveri, ma i giornalieri, ma i servitori hanno essi pure degl'interessi, e questi interessi son sacri, e questi interessi devono esser tutelati. Ed eccomi a svolgere il pensiero che io accennavo al principiare di questo Capitolo.

Il principio della rappresentanza è un principio fecondissimo, che i popoli moderni non hanno ancora svolto in tutte le conseguenze: abbiamo già veduto, come il regolamento per la comunità di Livorno abbia applicato questo principio alla università Isdraelitica, privilegiata di una rappresentanza permanente. Questa applicazione potrebbe essere generalizzata in tre modi cioè:

I. Dando il privilegio di rappresentanza ad alcune corporazioni, i cui interessi sono più strettamente legati cogli interessi morali del paese, quali sono per modo di esempio le accademie scientifiche o letterarie, le camere di commercio, la compagnia della Misericordia ec.;

II. Dando lo stesso privilegio ai braccianti e giornalieri riuniti in corporazioni.

Così ciascuna corporazione dovrebbe riunirsi collegialmente, e scegliere liberamente o nel proprio seno o fuori, un deputato che la rappresentasse nel Comune. E se per av-

(1) *De la démocratie en Amérique*, tom. II, chap. 5.

ventura temeste che dando ai *coloni* quel voto personale che già possiedono, e che io loro conservo, si desse ai proprietarj quella prevalenza che io temo rapporto ai capi di manifattura, potreste applicare ai coloni lo stesso sistema, e per essi le corporazioni esiston già fatte. Ma è da avvertirsi che l'influenza in Toscana dei proprietarj non può far paura ad alcuno.

Con questo mezzo, i cui effetti morali richiederebbero molte pagine per essere svolti convenientemente mentre si otterrebbe l'intento di promuovere in tutte le classi del popolo la conscienza del dovere, il sentimento della dignità, e l'amore per la cosa pubblica, si otterrebbe anche l'altro di attribuire a tutti gl'interessi una rappresentanza proporzionata. Questa idea enunciata da me altre volte, io l'appresi nelle opere, e dalla viva voce del *Sismondi*, che una vita intera di studj indefessi aveva consacrata a pensare i modi per migliorare i destini delle classi operanti. Io propongo adunque nuovamente l'idea del Sismondi alla pubblica attenzione, onde studiandola possa essere applicata secondo lo esigono le condizioni attuali della società civile, cui fa debito la risoluzione di un problema che agita il presente e compromette l'avvenire. Tra il monopolio elettorale ed il suffragio universale, l'idea del Sismondi può esser mezzo di conciliazione che consacra un principio di giustizia, e non minaccia la causa della libertà. La nostra epoca, tanto feconda d'ingegnosi trovati, non sarà minore a sè stessa nell'escogitare gli espedienti migliori per attuarla; l'Italia nostra nel suo sentimento religioso, nella poesia delle sue tradizioni, nelle reliquie della sua vita repubblicana, possiede quelle condizioni che con maggiore difficoltà cercherebbonsi altrove: Sismondi italiano per ragione di stirpe e per ragione di affetto aveva compresa la tempra del popolo italiano. Egli aveva conosciute le fraternite laicali frequenti nelle città e sparse nei più modesti villaggi; aveva appreso come in quelle modeste congreghe si fossero refugiate le tradizioni del medio evo, e le memorie venerande dell'antica vita parlamentaria; aveva osservato nella mia patria di cui compiacevasi chia-

marsi cittadino, lo spirito di associazione connaturale alle classi opranti dei paesi meridionali, le aveva osservate nei giorni dedicati al santo protettore, negli statuti improvvisati per festeggiarlo, nelle loro solennità di famiglia; e forse allora sorgeva la prima volta nella mente del pubblicista il generoso pensiero. Rammentarlo agli esperti, sia un omaggio che per me si rende alla memoria di quell' egregio per tante ragioni a me cara.

La sospensione temporaria dalle funzioni elettorali potrebbe constituire una pena da infliggersi per le autorità municipali ad emenda dei costumi. La inabilitazione perpetua, ossia la degradazione civica, dovrebbe esser decretata dai tribunali ordinarj, ed in certi casi determinati dalla legge.

(B).

Titoli di capacità per essere eletti.

Dove un' aristocrazia esiste officialmente organizzata, può esser questione di opportunità e di convenienza politica se debba annullarsi, o se meglio convenga prevalersene per adattarla in modo permanente o transitorio alle condizioni dei nuovi ordinamenti. Dico questione di convenienza, non dico questione di diritto, poichè in tali cose ogni pretenzione di diritto si romperebbe contro principj più veri, più sacri, e più intesi dall' universale. Dove poi, come in Toscana, l'aristocrazia è cosa ignota nelle leggi non meno che nelle tradizioni, e nel costume, serbare una distinzione di classi sopra le mere finzioni di diplomi vecchi o nuovi, ella è cosa che reca impaccio al sistema senza nessuna utilità morale corrispondente. Resti l' uso adunque dei diplomi, che potrebbe essere adoperato come mezzo di ricompensa civica; ma niuna distinzione di classi si faccia agli effetti municipali. Erra in Toscana chiunque certi vecchi nomi voglia spendere sul serio per creare privilegj che non sono voluti, o divisioni che non sarebber possibili.

L'esperienza politica di tutti i tempi e di tutti i luoghi suggerisce un criterio migliore.

L'esercizio attivo delle cariche municipali esige tre condizioni: *capacità intellettiva*, *indipendenza personale*, *interesse ad amministrar bene*. E sia qualunque lo stadio del viver civile, qualunque sia la parte che l'elemento democratico abbia conquistata nel politico ordinamento dei popoli, queste condizioni non possono essere eliminate dal calcolo, ove non volessero rinnegarsi non dico i principj scientificj, che pure valgono qual che cosa, ma l'insegnamento dell'istoria che vale moltissimo.

Questo criterio generale servir dovrebbe a determinare i requisiti di eligibilità, che io ridurrei principalmente a tre:

1. Età di 25 anni;
2. Saper leggere e scrivere;
3. Pagamento di una tangente d'imposta, o di una tassa municipale, maggiore di quella che si richiede per essere elettori.

Vorrei il primo requisito, poichè l'uomo prima dei 25 anni non ha presuntivamente quella fermezza di giudizio, che è necessaria per occuparsi delle cose pubbliche.

Vorrei il secondo requisito come presunzione di capacità intellettuale.

Vorrei il terzo come garanzia presunta d'indipendenza personale.

Parlo di presunzioni, non parlo di certezza. Ma se nelle cose civili e politiche mi togliete le finzioni legali e le presunzioni, a cosa vi potreste affidare? So che talora un uomo di cinquant'anni può avere il senno di un fanciullo, ed un giovine di diciotto può vincere in maturità di consiglio la stessa canizie. So che *Teodorico* e *Carlo Magno* furono grandi e non sapevano scrivere, e so che nel cuore del mendico può albergare un sentimento magnanimo, che forse non ritrovi sotto gli abiti gallonati dal patrizio: ma che per questo? Le leggi civili e politiche hanno bisogno di provvedere ai casi generali e più frequenti, non agli speciali e più rari: e per far

questo, altro non possono che assumere certi segni esteriori, ed elevarli al grado di presunzione per quelle condizioni intrinseche che esse reputano necessarie.

Dividere il paese in elettori che sono tutto e in non elettori che sono nulla, stabilire il solo censo come requisito di eligibilità, prescrivere un censo alto, o una tassa smoderata sono cose che offendendo il principio della concorrenza espongono gli stati ai pericoli delle civili contese, ed in Toscana repugnerebbero alle nostre tradizioni, ed anche al nostro gius constituito. Ma queste ragioni pare a me non procedano, quando si tratta di stabilire un modico censo, o una modica tassa come requisito di eligibilità. Imperocchè per un lato la esperienza politica lo consiglia, e ciò ha d'altronde un fondamento nelle leggi di Leopoldo, che larghissime quanto ai consigli, sono poi più ristrette quanto alle magistrature. Vorrei bensì che le leggi del 1816 fossero abolite, e si ripristinassero invece le leggi anteriori; come vorrei pure che la tassa fosse ristretta ad un punto che la maggior concorrenza rendesse possibile. Ma abolire ogni diversità tra i requisiti di capacità elettorale, e i requisiti di eligibilità non sarebbe cosa nè giusta, nè prudente: non sarebbe giusta perchè in tal modo i maggiormente interessati subirebber la legge da coloro che hanno minore o nessuno interesse: non sarebbe prudente perchè mancherebbe ogni criterio di capacità presuntiva.

So che la ricchezza non è segno di moralità, nè indizio di maggiore intelligenza, ma so che una certa agiatezza di fortuna offre quei mezzi di educazione che la miseria non consente; so che il resistere alle seduzioni del potere costa meno a coloro che traggono una vita indipendente; e so altresì che il proprietario, il quale conserva il suo censo avito, e l'artiere, che trae dalla sua industria tanto profitto da poter pagare senza disturbo economico una certa tassa, danno indizio per lo meno di possedere quelle abitudini di ordine e di operosità, che sono ottima garanzia di giudizio e di capacità intellettiva. Colui che abbia distrutto il patrimonio ereditato dai suoi maggiori, e colui che dall'esercizio di una industria

e di una professione liberale non ritragga tanto da pagare la tassa, o subiscon rimprovero di scioperataggine, o per lo meno ingenerano il sospetto di aver tal tempra d'ingegno, che meno li renda idonei al disbrigo degli affari. Ciò è pei casi più frequenti; ma, come a tutti è noto, i casi di eccezione non danno luogo a regola generale. Conosco gli obietti che alcuni pubblicisti hanno fatto contro questo sistema, ma tali obietti non mi sembrano valevoli a farmi cambiare di sentenza:

1. Perchè colpiscono principalmente non i requisiti di eligibilità, ma i requisiti di capacità elettorale;

2. Perchè colpiscono quelle leggi elettorali che assumono il solo censo fondiario come requisito di capacità;

3. Perchè colpiscono quelle leggi elettorali, che per l'altezza del censo impediscono la concorrenza anche fra i possessori.

Ridotta però la questione ai termini nei quali io la riduco, più che parlarsi di *esclusione odiosa*, dovrebbe parlarsi invece di *esenzione favorevole;* imperocchè colui, che è obbligato a campar la vita colla fatica assidua e giornaliera, considera bene spesso gli ufficj pubblici e municipali non come un privilegio, ma come un peso; e i titoli di immunità si moltiplicano e si cercano a misura che crescono gli ufficj della vita civile.

Determinare il censo d'eligibilità quanto ai possidenti è facile impresa. Le leggi lo hanno già fatto, le nostre tavole catastali facilitano i mezzi per ogni ulteriore mutamento: determinare la tassa quanto alle altre classi è cosa difficile assai, ma la difficoltà non è ragione sufficiente a non farlo, subito che altrove questa difficoltà è stata superata totalmente, ed è stata superata in parte anche fra noi.

Intanto in Toscana abbiamo due esempj di questa tassa *civica* o *patrimoniale*. Un primo esempio ce lo fornisce la tassa detta dei *coloni* e *artigiani:* un secondo esemplo ce lo fornisce la *tassa* che pagavano un tempo i negozianti di Livorno, e che seguitano a pagare le comunità Isdraelitiche. La tassa detta dell'*Icom Taxe* stabilita in *Svizzera*, in *Inghilterra*, ed in alcuni paesi della *Germania*, potrebbe dare agli esperti tutti quei lumi ulteriori, che non fosse dato di apprendere

tenendo dietro ai soli usi del nostro paese. Il trovare questa tassa consacrata ormai non solo dal diritto romano, ma anche dal nostro costume, e presso i popoli saliti in maggiore altezza di civiltà, toglie alle mie proposizioni qualunque taccia di novità paradossale.

Quando l'imposizione delle tasse civiche non è impedimento all'industria, e quando non è riscatto di libertà individuale, ma condizione all'esercizio di un diritto civile, tacciono necessariamente gli argomenti che servirono, la Dio mercè, ad abolire le tasse delle patenti. Queste meritamente furono proscritte; quelle che io propongo non possono esser condannate. Non lo possono perchè non ledono la libertà individuale: non lo possono perchè sono uniformi ai principj della giustizia. Nelle attuali condizioni economiche della Toscana, come a tutti è notissimo, il numero delle famiglie dei proprietarj ascende, per quanto si dice, a centotrentamila; una divisione sì estesa di proprietà suppone mediocrità in moltissimi, ricchezza in pochi. Intanto sopra i moltissimi si riversano per la massima parte i pubblici aggravj, e fra questi il maggior numero è di contadini livellari. Ciò fa il danno maggiore delle nostre comunità, che non potendo aumentare le imposte o non possono far fronte ai bisogni, o son costrette a indebitarsi.

Una tassa pertanto, cui soggiacessero il commercio e l'industria, potrebbe migliorare la sorte dei proprietarj e le condizioni economiche delle comunità. Essa dovrebbe esser proporzionale ai guadagni, e quindi distribuibile in categorie come si fa della tassa personale; quando portasse seco il compenso del partecipare alle funzioni municipali, non incontrerebbe opposizione, nè sarebbe causa di malcontento. I principj, che mi fanno opinare per un censo e per una tassa di eligibilità, mi fanno opinare altresì che forse sia bene assegnare una prevalenza relativa nei consigli ai possessori de' fondi.

Non dirò che il possesso dei fondi è reputato esser maggiore garanzia dell'ordine pubblico; non dirò che i possessori dei beni sono creduti esser meno esclusivi; non dirò che facendo essi il proprio interesse sono necessariamente costretti

a far pur quello delle altre classi: non sopra queste osservazioni fatte e ripetute dagli economisti e dai politici, ma sopra ragioni diverse io fondo la mia opinione; la fondo cioè sul maggiore aggravio d'imposte che sempre ricaderebbe sui proprietarj; la fondo sul calcolo numerico che segna in Toscana la proporzione tra i proprietarj e non proprietarj capaci di eligibilità. Dissi prevalenza relativa, non dissi prevalenza assoluta; imperocchè non vorrei che i proprietarj di beni fossero in numero maggiore dei non proprietarj presi in massa, ma vorrei che lo fossero dirimpetto a ciascuna delle altre due classi di eligibili. Sia per esempio di venti posti ordinarj il consiglio; io vorrei che dieci fossero pei possessori e gli altri dieci divisibili tra le altre due classi degli industriali, e degli uomini di lettere.

Nè dicasi che ciò porterebbe una divisione tra le classi la quale riuscirebbe funesta, o che i proprietarj privi di una prevalenza assoluta rimarrebbero sacrificati. Imperocchè risponderei ai primi: che non suppongo l'antagonismo tra le classi come non lo suppongo tra tutte le classi e il Governo: se questo antagonismo esistesse nella natura, non solo vana impresa sarebbe l'occuparci noi di riforme, ma la società stessa sarebbe giocoforza si dissolvesse. Facendo un antagonismo di ogni differenza che natura ha posta tra gli uomini, mancherebbe ogni ragione a fermarsi, e dalle classi scenderemmo poi all'età, da questa al sesso, dal sesso alle qualità intellettive e corporee, per giungere non si sa dove, ma violando certamente il principio morale che ad ogni antagonismo si oppone. — Risponderei poi ai secondi: che avendo data ai possessori una prevalenza relativa sulle altre due classi prese isolatamente, le garanzie ulteriori di essi starebbero non solo nella loro moralità ed amore per la cosa pubblica, ma nell'influenza che sempre è assicurata ai possessori dal fatto stesso del possesso. Influenza ella è questa, che quando non è falsata dall'artifizio umano, o non è volta in legale oppressione o monopolio, vuolsi considerare come

un beneficio nelle società civili, le quali appunto trovano in questa influenza un temperamento alle agitazioni ed agli spostamenti troppo rapidi, che si operano per virtù delle idee e per opera dell' industria. A questo elemento prezioso di ordine e di moralità si affidino dunque i proprietarj, e non temano di trovarsi strabalzati ad un tratto nel vortice dell' industrialismo. Ogni ulteriore prevalenza sarebbe inutile per essi, pericolosa forse per tutti.

§. 3.

Modo di organizzare il sistema elettorale.

Prescelto il sistema dell' elezione popolare, ed estesa la sfera delle capacità elettorali, è d'uopo determinare un sistema, mediante il quale, conservando ai consigli municipali la espressione della rappresentanza dei padri di famiglia, sieno evitate ad un tempo le agitazioni troppo violente delle elezioni — sia assicurata la prevalenza gerarchica delle capacità — e sia data una garanzia al pubblico potere.

Le agitazioni troppo violente delle elezioni popolari possono essere temperate in tre modi:

1. Separando cioè gli elettori in collegi distinti per parrocchie, come per popoli sono distinti i padri di famiglia nelle borse;

2. Riducendo ad ogni sei anni la rinnovazione dei consigli;

3. Dando al poter politico la polizia delle elezioni.

La prevalenza gerarchica delle capacità sarebbe osservata collo stabilire il doppio grado dell' elezione.

Elezione a doppio grado vuol dire constituire i consigli, prodotto dell' elezione diretta, in collegj elettorali di cui debbano esser prodotto il magistrato, e gli ulteriori gradi di rappresentanza. Qui io sottopongo all' attenzione del lettore quanto in proposito della democrazia americana ha osservato il signor de Tocqueville.

« La universalità dei cittadini nomina la legislatura di
« ciascheduno stato, e la constituzione federale, trasformando
« poi queste legislature in corpi elettori, vi prende i membri
« del senato. I senatori adunque esprimono, sebbene indiretta-
« mente, il resultato del voto popolare, poichè la legislatura
« che nomina i senatori non è un corpo aristocratico o privi-
« legiato, che desuma il suo diritto elettorale da sè stesso: essa
« dipende essenzialmente dall'universalità dei cittadini, essa
« in generale è eletta dai medesimi ogni anno, e ne possono
« dirigere la scelta componendola di nuovi membri. Basta però
« che la volontà popolare passi a traverso di questa assemblea,
« perchè in tal modo di elaborazione ne possa sortire rive-
« stita di forme più nobili, e più belle. Gli uomini eletti in
« tal guisa rappresentano sempre esattamente la maggiorità
« della nazione, la quale governa; ma ne rappresentano i
« pensieri più elevati che circolano in mezzo di lei, i generosi
« instinti onde è animata, non le piccole passioni onde spesso
« è agitata, non i vizj che la disonorano. È facile di scor-
« gere nell'avvenire un tempo nel quale le repubbliche ame-
« ricane saranno forzate a moltiplicare i due gradi nel loro
« sistema elettorale, sotto pena di perdersi miserabilmente
« fra gli scogli della democrazia. Io non farò difficoltà nel
« confessarlo. Io vedo nel doppio grado elettorale il solo
« mezzo per mettere l'uso della libertà politica alla portata
« di tutte le classi del popolo. Quelli che sperassero farne un
« arme esclusiva di partito, e quelli che la temessero, mi
« parrebber caduti in un eguale errore (1).

Forte dell'autorità di sì grande pubblicista proseguo nel-l'esporre il mio sistema.

Il corpo elettorale diviso Comune per Comune in tanti collegj, quante sono le parrocchie, o riunito in un solo collegio secondo che lo esigessero le condizioni di fatto, dovrebbe procedere all'elezione di tanti membri, quanti ne occorressero per formare il consiglio.

(1) *De la Démocratie en Amérique*, T. 2 Chap. 5.

Il consiglio, composto metà di possidenti e metà d'industriali ed uomini di lettere, con più i rappresentanti delle diverse corporazioni, appena constituito, e previe la verificazione dei poteri e la prestazione del giuramento, dovrebbe constituirsi in corpo elettorale per nominare il magistrato dei priori ed il gonfaloniere. Gli uni e l'altro dovrebbero essere scelti fuori del consiglio. Libera ed assoluta dovrebbe essere la elezione del magistrato; la nomina del gonfaloniere dovrebbe essere rilasciata al Principe sopra una terna proposta dal consiglio. Darebbesi per tal modo al poter politico una garanzia che, senza ledere l'indipendenza del municipio e senza sacrificare i principj, salverebbe per quanto mi pare tutte le convenienze, ed influirebbe al mantenimento dell'ordine e della reciproca fiducia.

Lo stesso metodo dovrebbe seguitarsi press'a poco per la formazione dei consigli provinciali, o compartimentali. Il consiglio e magistrato, sotto la presidenza del gonfaloniere, constituiti in collegio elettorale e coll'assistenza del capo politico e del cancelliere, dovrebbero eleggere fuori del proprio seno i deputati della rappresentanza compartimentale o provinciale.

Il consiglio compartimentale o provinciale dovrebbe nominare ogni due anni, nel proprio seno o fuori del proprio seno, il comitato permanente incaricato del triplice ufficio di eseguire le deliberazioni, di amministrare l'azienda compartimentale, di comporre il consiglio di Governo.

I cinque consigli compartimentali riuniti in massa potrebbero formare, senza bisogno di ricorrere all'elezione, la rappresentanza nazionale, quando i bisogni del paese, e l'educazione politica reclamassero quest'ultimo svolgimento del sistema municipale.

Il principio della rinnuovazione degli uffizi e del divieto non solamente è scritto nelle leggi nostre, ma è consacrato altresì dal diritto romano. — *Il divo Severo rescrisse* (dice la L. 18. ff. ad municipalem) *esser concessi gl'intervalli dei tempi nel continuare gli ufficj non solo ai volenti, ma anche ai nolenti: acciocchè niuno continui l'onore.*

Questo principio savissimo vorrei fosse conservato nel nuovo sistema colle regole seguenti:

1. Il consiglio municipale (come dissi superiormente) dovrebbe esser rinnuovato ogni sei anni;

2. Il magistrato dovrebbe esser rinnuovato per un terzo ogni due anni;

3. Il gonfaloniere dovrebbe esser mutato ogni tre anni, ma con facoltà di porlo in terna anche per il successivo triennio;

4. Il consiglio compartimentale dovrebbe esser rinnuovato per un terzo ogni due anni.

La sorte dovrebbe decidere sulle persone da rinnuovarsi: ma quanto ai deputati del consiglio compartimentale e quanto ai comitati permanenti, vorrei che fosse lasciata ai consigli municipali la facoltà di rieleggerli.

Il sistema da me progettato offrirebbe, per quanto mi pare, una rappresentanza municipale nei tre gradi del Comune, del compartimento, e della nazione che, fondata sulla base larghissima dell'elezione popolare, eviterebbe le troppo tumultuarie agitazioni, offrirebbe tutte le possibili garanzie dell'indipendenza, e non presenterebbe gl' inconvenienti spesso gravissimi dell'elezione diretta.

Il doppio grado da me suggerito sarebbe un mezzo di purificazione non lesivo delle franchigie municipali, e necessario a conciliare la dignità della rappresentanza, colla reputazione del paese e col retto andamento della cosa pubblica.

Ogni cittadino indipendente parteciperebbe mediante la capacità elettorale alla vita pubblica: l'esercizio delle funzioni e dei carichi municipali sarebbe affidato ai presuntivamente più capaci, senza che gli aventi maggiore interesse fossero sacrificati a coloro che ve lo hanno minore, o minimo. Le classi più umili della società avrebbero una rappresentanza proporzionata ai loro interessi. Il Governo troverebbe una triplice garanzia di sicurezza, nella sorveglianza delle elezioni — nella nomina indiretta dei gonfalonieri — nella nomina diretta dei cancellieri e provveditori che continuar dovrebbero

a risiedere presso i consigli comunali e compartimentali nel doppio ufficio di attuari e di consultori.

Propongo del resto queste avvertenze come dubbj da meditarsi, come questioni da risolversi. E ben alieno dal pretendere al vanto d'infallibilità, applaudirò sempre il primo a coloro, che forti di maggiore esperienza mi convinceranno d'errore.

CAPITOLO IV

Questioni concernenti le attribuzioni delle rappresentanze municipali.

Occupandomi in questo Capitolo delle attribuzioni delle rappresentanze municipali, non intendo entrare nelle questioni di dettaglio, delle quali il diritto municipale è abbondantissimo; ma voglio bensì farmi debito di esporre quei canoni generali, che mi sembrano più convenienti, onde la esistenza municipale sia conciliata colla unità che è necessaria in ogni governo di stato, ed i quali, mentre assicurano la libertà dei comuni, aumentano nel tempo stesso la forza morale del pubblico potere. Insisto sulla necessità di questa conciliazione, poichè nella odierna condizione dei popoli l' ordinamento degli stati vuolsi considerare come un progresso di civiltà, nè l' amore delle franchigie municipali deve essere esagerato fino al punto di renderne impossibile o illusoria la esistenza giuridica. Io non dirò quali principj debbano presiedere alla retta composizione di essi: non dirò se la confederazione di piccoli stati sia preferibile ad uno stato grande, e molto meno dirò se, nei destini remotissimi del genere umano, il municipio debba ad un tempo rappresentare il Comune e lo Stato, come li rappresentava entrambi nelle origini delle società civili, quando esisteva la *civitas*, ma non esisteva lo *stato*. Sono queste altrettanti questioni, le quali o non rientrano nella sfera delle indagini propostemi, o interessando l' avvenire non possono adesso esser prese in considerazione da colui che scrive delle cose presenti. Bastavami l' aver rammentato che attualmente gli *stati* sono un fatto esistente, che essi sono un fatto necessario; che, essendo un fatto necessario, non può esser dimenticato. In questo sta riposta la ragione giuridica della conciliazione accennata in principio.

Tali premesse portano naturalmente ad accogliere come fondamentale una regola, che trovasi ormai ammessa nella scienza per il consenso unanime dei pubblicisti.

Questa regola insegna: CHE OGNI SOCIETA' MINORE DEVE CONSERVARE LA PROPRIA UNITA' IN MODO DA NON PERDERE LA UNITA' DEL TUTTO, ED OGNI SOCIETA' MAGGIORE DEVE PROVVEDERE ALLA UNITA' DEL TUTTO SENZA DISTRUGGERE LA UNITA' DELLE SOCIETA' MINORI.

L'applicazione pratica di questa regola generale mi conduce a determinare preliminarmente i confini, che separano le competenze del poter politico da quelle del poter municipale — ad investigare le relazioni di connessità tra l'uno e l'altro potere — a fissare le attribuzioni speciali del potere municipale — a stabilire finalmente il modo d'esercizio delle attribuzioni stesse.

SEZIONE I

Determinazione delle competenze.

Non sapendo, e non volendo farmi creatore di sistemi nuovi, nè di nuove teorie, ho appresa da lungo tempo l'abitudine di scostarmi meno che potessi dai postulati, che già trovo stabiliti nella scienza politica, ed accettati unanimemente dagli scrittori.

« Il sistema municipale (dice il Poggi) è il complesso
« delle regole e degli stabilimenti diretti alla miglior possibile
« sodisfazione degl'interessi e bisogni speciali e locali, me-
« diante le facoltà, e le forze parimente locali, e destinate ad
« agire entro un certo perimetro più o meno ristretto di ter-
« ritorio (1) ».

Di qui la necessità di stabilire i confini tra i due poteri politico e municipale, ciascuno dei quali è composto di attribuzioni proprie che non possono esser violate respettivamente senza reciproca offesa, e senza disturbo dell'ordine generale.

(1) *Discorso sul sistema municipale*, pag. 11.

Per trovare questi confini, il criterio migliore quello mi sembra di determinare le attribuzioni delle quali non si potrebbe spogliare il poter politico senza denaturarlo, o senza sciogliere i vincoli giuridici che compongon lo Stato.

Il poter politico considerato astrattamente come supremo direttore dello Stato, e senza riguardo nè alle *persone* che lo rappresentano, nè ai *modi* coi quali è distribuito, nè alle *forme* colle quali è esercitato, si decompone nei tre poteri *legislativo*, *giudiziario* ed *esecutivo*.

Come *potere legislativo* esercita quattro funzioni diverse: cioè: 1.° Stabilisce leggi e regolamenti d'interesse generale: 2.° Decreta tasse, imposizioni e gabelle per sopperire alle spese generali dello stato: 3.° Ordina l'armamento degli uomini dei quali componesi la forza pubblica destinata alla sicurezza interna ed esterna dello Stato: 4.° Ordina opere, lavori e stabilimenti d'utile generale.

Come *potere giudiciario* applica le leggi preesistenti, tanto per terminare i litigj che insorgono tra i membri componenti il corpo sociale, quanto per punire le violazioni dell'ordine.

Decomponendo il potere esecutivo nelle sue parti diverse, nelle dipendenze cioè che esso ha col *diritto pubblico esterno*, col *diritto civile*, e col *diritto pubblico interno*, noi troviamo in queste parti diverse tutte quelle attribuzioni del poter politico, le quali constituiscono l'*amministrazione* propriamente detta.

In quest'ultimo aspetto il potere politico opera in quattro modi diversi:

Come *agente della potestà legislativa*. — Come *depositario della forza pubblica*. — Come *conservatore del dominio pubblico*. — Come *regolatore del movimento generale della società*.

Come agente della potestà legislativa, deve vegliare alla pubblicazione, all'esecuzione, alla giusta applicazione delle leggi generali dello Stato.

Come depositario della forza pubblica deve allontanare gli ostacoli che si frappongono all'esecuzione delle leggi e dei giudicati.

Come conservatore del dominio pubblico presiede alla conservazione delle cose pubbliche, alla distribuzione e percezione delle tasse, gabelle ed imposte, all' esecuzione dei lavori ed opere pubbliche.

Come regolatore del movimento della società è incaricato della suprema polizia e della sicurezza interna ed esterna delle Stato.

Ora in quali relazioni sta egli il municipio collo Stato? in quali relazioni sta il poter politico col poter municipale? Tali relazioni sono segnate dalla ragione. Il municipio sta allo Stato come gl'individui stanno alla società, non perdendo cioè la personalità propria, ma acquistando una relazione nuova, e soggiacendo ai pesi consequenziali di questa e partecipandone i vantaggi. Il poter municipale sta al poter politico come vi stanno gl' individui, libero cioè e sovrano, meno in quelle cose che la tutela dell' ordine generale, e l' opera della scienza governativa vogliono che sieno perdute dal poter municipale per trasportarle nel poter politico. Con questi principj concorda apertamente il testo romano. *In quella guisa che noi intendiamo esser liberi i nostri clienti sebbene non sieno pari a noi nè di autorità, nè di dignità, nè di forze: così anche coloro che devono socialmente conservare la nostra maestà, deve intendersi che sieno liberi. Poichè in quel modo che il patrocinio privato non toglie la libertà personale, così il patrocinio pubblico non toglie la libertà civile* (1).

Tra il considerare il municipio come sovranità assolutamente indipendente, ed il considerarlo come parte di amministrazione, vi è un termine medio; ed in questo che è frutto di scienza sta riposta la soluzione del problema. La quale si riassume nella seguente proposizione: « IL POTER MUNICIPALE È UNA SOVRANITA' LIMITATA, LA QUALE PUÒ ESERCITARE, QUANTO ALLE RELAZIONI LOCALI, QUELLE ATTRIBUZIONI STESSE CHE ESERCITA IL POTER POLITICO RAPPORTO ALLE RELAZIONI GENERALI DELLO STATO ».

(1) L. 7, ff. *de Captiv. et Postlim.*

— Ed ecco, come attribuzioni legislative — attribuzioni amministrative — attribuzioni giudiziarie appartengono in diritto al poter municipale.

§. 1.

Attribuzioni legislative.

Come potere legislativo, il potere municipale può esercitare quattro diritti diversi:

In primo luogo può esercitare il diritto di decretare le imposte municipali;

In secondo luogo può esercitare il diritto di decretare lavori ed opere d'interesse municipale;

In terzo luogo può esercitare il diritto di decretare nuovi impieghi municipali, e l'arruolamento delle guardie municipali;

In quarto luogo finalmente può esercitare il diritto di fare regolamenti.

Questi possono essere di tre specie:

1. Regolamenti di amministrazione economica;
2. Regolamenti di polizia rustica ed urbana;
3. Regolamenti concernenti il godimento comune delle proprietà municipali, come sarebbero le strade comunitative, irrigazione, fondi di beneficienza municipale.

Tali attribuzioni convengono al poter municipale, primieramente perchè, come osserva sagacemente il *Poggi*, questo sarebbe il solo espediente onde certi tali regolamenti fin ora desiderati diventasser possibili (1). Secondariamente perchè una qualche partecipazione alle funzioni legislative lasciata ai municipj è il mezzo migliore onde i cittadini acquistino l'abitudine di trarre una separazione tra l'arbitrario, e l'influenza benefica del potere. Essi che spesso esigono dal poter politico ciò che talora non può conseguirsi; essi che talvolta credono

(1) Poggi, *Discorso cit.*, pag. 12.

sia tutto facile a chi tutto può ordinare, coll' esercizio limitato del poter legislativo apprenderebbero tosto la differenza che corre tra il desiderabile, ed il possibile, e le difficoltà che nell'atto pratico s'incontrano ogni qualvolta vogliansi realizzare i concepimenti dell'intelletto. Anche in Francia un resto di poter legislativo appartiene ai comuni (1), ed osservando il Sismondi non esservi quasi paese alcuno dove un qualche poter legislativo non sia rimasto ai comuni, soggiunge: *sarebbe un gran male se così non fosse* (2).

§. 2.

Attribuzioni amministrative.

Le attribuzioni amministrative competenti al municipio sono determinate dai modi di operazione inerenti in questo aspetto al potere esecutivo, considerato esso pure nella sfera limitata delle relazioni locali:

Come *agente della potestà legislativa* può vegliare alla pubblicazione, alla esecuzione, ed alla giusta applicazione dei regolamenti municipali;

Come *conservatore del dominio municipale*, è incaricato della *conservazione* delle proprietà e rendite municipali, della *distribuzione* e *percezione* delle tasse municipali, della *esecuzione* dei lavori ed opere d'interesse municipale;

Come regolatore del movimento del municipio è incaricato della polizia del municipio.

La polizia considerata come formula di scienza governativa è il *complesso di tutte quelle disposizioni, e di tutti quegl' interni stabilimenti che convengono colla sicurezza, utilità e comodità pubblica*. Se questa considerasi quanto alle persone, si distingue in quella che concerne i *sudditi*, ed in quella che concerne i *forestieri*. Se considerasi quanto agli oggetti, altra è di

(1) Carmenin, *Droit administratif*, Tit. 3, chap. 12, §. 5.
(2) Sismondi, *Constitutions des peuples libres*, prima parte.

sicurezza, altra d'*instruzione*, altra di *moralità*, altra di *popolazione*, altra d'*industria*, altra di *economia*; quanti sono insomma i subietti sui quali deve portarsi la pubblica vigilanza: se considerasi quanto al modo di esercitarla, altra è *amministrativa*, altra *vigilante* che suddividesi in *preventiva* ed *investigatrice*, altra *punitiva*.

Alla polizia amministrativa, che si esercita dall'*amministrazione* propriamente detta, appartengono la sorveglianza degli stabilimenti ed instituzioni pubbliche; il provvedere alla prosperità generale dello Stato nei rapporti del commercio, dell'industria e della salute pubblica, ed alla diffusione delle utili cognizioni; il promuovere la moralità dei cittadini; il dirigere la pietà pubblica.

Alla polizia vigilante appartiene il triplice officio:

1. Di vegliare sull'osservanza delle leggi di sicurezza, e dei regolamenti prescritti dalla polizia amministrativa;

2. D'impedire la violazione delle prime e dei secondi;

3. Di rintracciare gli autori delle violazioni, e fornire le prove al poter giudiciario.

Alla polizia punitiva finalmente appartiene l'ufizio d'infliggere ai trasgressori dei regolamenti di polizia le pene prescritte dai regolamenti stessi.

Non è di questo luogo il determinare le diverse autorità, cui possono e devono essere affidate queste parti diverse di polizia, che in ogni regolare e ben ordinato governo vogliono essere accuratamente divise. Bastavami l'avere accennate tali generalità per trarne le competenze del poter municipale in questa parte.

Il poter municipale può avere queste tre specie diverse di polizia, subordinatamente ai limiti d'interessi locali nei quali sono ristrette le sue attribuzioni.

Può avere la *polizia amministrativa* in quanto dirige gli stabilimenti e instituzioni del Comune — in quanto promuove la prosperità del Comune nei rapporti del commercio, dell'industria e della salute — in quanto procura la diffusione dell'instruzione elementare civile e religiosa — in quanto sorveglia

la moralità dei cittadini — in quanto dirige la pietà pubblica: — l'*edilato* — la *censura* — la *grascia* — la *polizia viatica*, *fluviale* e *campestre* fanno capo a questa specie di uffici.

Può avere la polizia vigilante in quanto può vegliare alla osservanza dei regolamenti, ad impedirne la violazione, ed in quanto provvede a rintracciarne i violatori.

Può avere finalmente la polizia punitiva e di questa mi occupo nel §. seguente.

Queste attribuzioni di polizia, che hanno il loro fondamento nel diritto romano (1), potrebbero con sommo vantaggio essere rilasciate al potere municipale, al doppio oggetto di rendere più attiva la polizia vigilante e di diminuire la spesa del pubblico erario.

Il poter municipale finalmente come depositario della forza comunale, dovrebbe avere la sorveglianza e la direzione degl'impiegati del Comune, delle guardie municipali, e delle milizie civiche che *sussidiassero* (come dice il Poggi) *la forza pubblica armata di tutto lo Stato, e mantenessero l'ordine e la tranquillità in qualunque punto del territorio* (2).

E qui consentendolo l'argomento, unisco i miei ai voti di quegli egregj, che più volte hanno richiamata l'attenzione del Governo sulla instituzione della Guardia Civica. Io la considero utile e necessaria non solo pei tempi di pericolo che Dio provvidentissimo tenga sempre lontani dalla Toscana, ma pei tempi tranquilli, e di pace. La Toscana è paese dove le tradizioni hanno conservato quel sentimento di *dignità* individuale che salve rarissime eccezioni constituisce la qualità predominante del popolo, cioè di quanti siamo. Ma questa qualità, la quale difende i piccoli dalla prepotenza dei grandi e tutti dall'abiezione, se è disgiunta dal sentimento della *disciplina*, genera quell'individualismo, le cui conseguenze ordinarie sono l'insubordinazione alle leggi, la divisione tra' cittadini,

(1) L. 18. ff. *De Muner. et honor.* Dove parlando degli ufficiali municipali novera l'*Irenarca*. — *Hirenarchae quoque qui disciplinae pubblicae et corrigendis moribus praeficiuntur.*

(2) Poggi. *Discorso*, pag. 14.

la debolezza di tutti. Per rimediare a questa piaga nostra, i cui danni si riversano sullo stesso Governo, io non conosco altro compenso che l' instituzione delle milizie cittadine, come la sola che possa ingenerare lo spirito di subordinazione senza vassallaggio ed il senso della disciplina senza detrimento della dignità individuale. Nelle nuove relazioni che formerebbonsi tra il poter politico ed il poter municipale, e fra entrambi e i cittadini per occasione della Guardia Civica starebbe riposta principalmente la influenza che il poter municipale esercitar dovrebbe sulla pubblica educazione, e sul perfezionamento morale del paese. Non entro nei particolari perchè troppo alieni dai miei studj, e troppo divergenti dai limiti che io mi sono imposti.

§. 3.

Attribuzioni giudiciarie.

Le attribuzioni giudiciarie del Comune non sono cosa nuova in diritto. Le leggi romane accordavano ai magistrati municipali due specie di attribuzioni giudiciarie, quelle cioè che erano di giurisdizione, e probabilmente di giurisdizione che poteva delegarsi (1); e quelle della modica coercizione (2).

In alcuni stati d' Italia queste attribuzioni anche recentemente sono state restituite al potere municipale, e con grandissimo vantaggio pubblico. Tali attribuzioni potrebbero essere *giudiciarie conciliative* — *e giudiciarie punitive*. Le prime potrebbero restringersi alle funzioni meramente arbitramentali. Le seconde ad infligger le pene contro i trasgressori dei regolamenti municipali. Mi piace di riferire a questo punto l'opinione autorevole del signore *Sclopis*. « Nel regno di Na-

(1) L. 26. ff. *Ad Municipalem*. « Quelle cose che sono più d'impero che « di giurisdizione, il magistrato municipale non le può fare ».

(2) L. 12. ff. *De Iurisdic*. « Ai magistrati municipali non è lecito pren- « der supplizio del servo: ma non si può loro negare la modica coercizione ».

« poli la legge organica dell'ordine giudiciario de' 29 Mag-
« gio 1847, contiene framezzo a parecchie disposizioni imi-
« tate dalle leggi francesi alcuni capi che indicano caratteri
« distintivi proprj. Tale è l'instituzione de' *Conciliatori*, la cui
« incombensa sta nel conciliare le controversie tra gli abitanti
« del Comune se ne sia richiesto, con facoltà di vero arbitro,
« e di decidere inappellabilmente con procedimento verbale,
« e senza osservanza di rito giudiciario, sino alla somma di
« sei ducati, tutte le controversie dipendenti dalle sole azioni
« personali relative ai mobili, e che non sono guarantite da
« titolo autentico ed esecutorio. I conciliatori si considerano
« come parte dei respettivi corpi municipali: e sotto questo
« aspetto l' instituzione del loro officio merita di essere ac-
« curatamente studiata. Essi non tengono le veci di giudici,
« come que' di pace in Francia, poichè vi sono nel regno di
« Napoli i giudici di circondario a tal uopo, ma stanno come
« appendice dell' ordine municipale. Così già si era provve-
« duto da Giovacchino Murat mentre regnava colà nel 1810,
« coll' attribuire al capo dell' amministrazione comunale la
« facoltà di giudicare non solo le contravvenzioni alla polizia
« municipale e rurale, ma anche ogni specie di contestazione
« civile fino al valore di tre ducati. Ma l' officio speciale
« de' conciliatori, quale fu ordinato colla legge di cui par-
« liamo, è una instituzione che collega molto opportunamente
« le funzioni giudiciarie coll' autorità municipale. Forse quelli
« che vanno molto per lo stretto nel discernere i veri poteri,
« biasimeranno questa colleganza, che a noi invece pare
« molto opportuna. È impossibile far camminare una buona
« polizia municipale senza qualche soccorso di procedimento
« giudiciario. I confini segnati alle giurisdizioni dei conci-
« liatori dalla legge napoletana, non eccedono certamente lo
« spazio entro il quale si circoscrive l' attività del piccolo
« commercio e de' minuti contratti di piazza. L' autorità mu-
« nicipale acquista vigore e fiducia col ministero dei conci-
« liatori, e si assicura al popolo un compimento di pronta

« giustizia, laddove se si entrasse nei tribunali ordinarj, la
« spesa assorbirebbe la lite (1).

SEZIONE II

Rapporti giuridici esistenti tra' due poteri.

Il municipio non è lo Stato, nè è fuori dello Stato. Il poter municipale svolto nelle sue conseguenze può constituire invece una scala gerarchica per la quale tutte le parti dello Stato, cominciando dalla famiglia, si ricongiungano insieme per comporre la formula suprema del perfetto ordine sociale.

Da questo principio giuridico scaturiscono le relazioni reciproche che passano naturalmente tra il poter politico, ed il poter municipale, e queste relazioni si riassumono in due diritti che si possono chiamare DIRITTO D' INSPEZIONE, DIRITTO DI COOPERAZIONE.

§. 1.

Diritto d' inspezione.

Il diritto d' inspezione appartiene al poter politico, come custode e garante della pubblica sicurezza, anche rispetto alle attribuzioni che spettano al poter municipale sia nel *legislativo* — sia nell'*amministrativo* — sia nel *giudiciario*.

Nel legislativo: 1. Egli ha il diritto del *veto* quanto ai regolamenti municipali; 2. Egli ha il diritto di approvare o di sospendere l'armamento dei militi municipali; 3. Egli ha il diritto d' impedire le alienazioni o creazione di debiti.

(1) *Dell'Autorità giudiciaria*, Torino 1842. Cap. VI, pag. 169. In questo libro del sig. Sclopis, oltre al trovarvisi eccellenti e sane teorie sui principj generali, e sui limiti che separano la potestà giudiciaria dalla potestà amministrativa, vi si trova un quadro utilissimo delle instituzioni giudiciarie vigenti negli stati italiani.

Nell'esecutivo o amministrativo: 1. Egli ha diritto di sorvegliare l'osservanza delle leggi constituzionali del municipio; 2. Egli ha il diritto di prescrivere certi tali requisiti in alcuni tra gli ufficiali cui il poter municipale affida l'esecuzione dei suoi ordini; 3. Di vigilare sull' amministrazione onde per essa non si rechi disturbo all'economia generale dello Stato.

Quindi egli è arbitro delle contese tra i cittadini e il Comune, o dei comuni fra loro: quindi presiede alla regolarità delle elezioni, ed alla formazione delle liste: quindi ha il diritto di esigere dai corpi municipali il giuramento: quindi ha il diritto di assicurarsi che l'insegnamento municipale non sia contrario all' interesse generale dello Stato.

Nel giudiciario finalmente egli ha il diritto di prescrivere i regolamenti di procedura.

Può accorgersi facilmente il lettore come dall'organizzare praticamente il diritto d' inspezione dipende appunto il nodo della controversia. Imperocchè i principj generali sono facilmente concordati; ma nell' esecuzione dei particolari sta sempre riposta la religiosa osservanza di quelli: ed appunto dall'esagerare il diritto d' inspezione, che non può negarsi al poter politico, sono provenuti i danni maggiori nel nostro sistema comunale, che, la Dio mercè, non è stato mai proclamato in diritto esser parte dell' amministrazione.

§. 2.

Diritto di cooperazione.

Il diritto di cooperazione, che fa parte del diritto di partecipazione al Governo, è quel diritto che ha il potere municipale ad essere considerato siccome l'interprete più fedele per trasmettere al potere politico le domande dei cittadini e rappresentarne i bisogni, e come l'agente migliore per trasmettere a questi gli ordini del primo, e procurarne in certi casi l'esecuzione.

Da questo principio derivano due specie di attribuzioni, che il poter municipale esercita o per diritto proprio o per delegazione.

Esercita per diritto proprio quelle attribuzioni che consistono nel rappresentare al poter politico i bisogni e le domande del popolo.

E queste attribuzioni riduconsi all'esercizio del *diritto di petizione*, e del *diritto di rimostranza* che contiene anche il *diritto di accusa*.

Esercita per delegazione quelle attribuzioni che il poter politico gli affida siccome alla persona che meglio di ogni altra può esercitarle.

Queste attribuzioni riduconsi a tre funzioni:

1. Funzioni di sorveglianza;
2. Funzioni d'informazione;
3. Funzioni di esecuzione.

Così tra le funzioni della prima specie quella vi è di vigilare sul retto andamento dei luoghi pii, che non dipendono direttamente dal Comune; quella di custodire i libri catastali, i registri dello stato civile, ed i pubblici archivj; quella di vigilare all'osservanza delle leggi della libertà del commercio, di sorvegliare gli stabilimenti della pubblica instruzione.

Così tra le funzioni della seconda specie vi è quella d'informare sugli affari concernenti l'amministrazione dei luoghi pii; sulla disposizione dei fondi della pietà pubblica; sulla regolare manutenzione delle strade regie; sulle condizioni materiali o morali del paese.

Così tra le funzioni della terza specie vi è quella di riscuotere le pubbliche gravezze; di vegliare sull'esecuzione dei lavori ordinati dal poter politico; di effettuare la leva militare; di costruire le scuole ordinate dal poter politico, e nominare i maestri quando queste scuole debbano essere a carico del Comune.

Queste attribuzioni, alcune delle quali provengono litteralmente dalle leggi di *Leopoldo*, mentre altre si esercitano in pratica anche attualmente nelle diverse comunità, sono poi

talmente connaturali ad un buono ordinamento municipale, che non se ne potrebbero separare senza dispendio gravissimo dello Stato, o senza offendere le regole stesse della giustizia. Trattavasi solo di dare ad esse un fondamento giuridico, e di coordinarle. E questo, e non altro, io mi proposi di fare.

SEZIONE III

Riassunto delle attribuzioni spettanti al potere municipale.

Le cose dette nelle due precedenti sezioni mi pongono in grado di riassumere le diverse facoltà che come diritti, o come attribuzioni spettano al potere municipale; ed eccone un prospetto generale:

1. Può fare regolamenti disciplinari di amministrazione interna, regolamenti generali di polizia municipale e regolamenti sull'uso delle proprietà comunali, ma per eseguirli deve aspettare la sovrana sanzione;

2. Può decretare liberamente le spese ordinarie e straordinarie, ma quando trattisi o di alienare i beni, o di obbligare le rendite successive, o di comparire in giudizio ha bisogno della sovrana approvazione;

3. Può nominare i proprj impiegati; quali sono maestri di scuola — medici e chirurghi — ingegneri, ma può essere astretto a sceglierli tra le categorie degli aventi i requisiti voluti dalla legge;

4. Può decretare stabilimenti di beneficienza pubblica, d'istruzione o d'industria, ma deve riportarne la superiore approvazione;

5. Può amministrare liberamente le proprie rendite;

6. Può esercitare la polizia municipale dentro i limiti tracciati dalle leggi generali;

7. Può rappresentar al poter politico i bisogni della comunità;

(1) Poggi. *Discorso cit.*, pag. 13.

8. Può sorvegliare i luoghi pii, scuole, stabilimenti non municipali, ma senza prender deliberazioni;

9. Può soprintendere alla manutenzione delle strade comunali e provinciali, fiumi, fossi, torrenti e rii non constituenti dominio dello Stato;

10. Può informare sulle cose che gli sieno espressamente deferite;

11. Può essere esecutore del poter politico, ma nei modi dal medesimo stabiliti;

12. Può avere una partecipazione nel dirigere e sorvegliare la forza pubblica;

13. Può esercitare una giurisdizione anche giudiciaria, ma nei limiti e colle forme determinate dal poter politico.

SEZIONE IV

Modo di esercizio.

Questa Sezione si divide naturalmente in due parti:
Parlerò nella prima del consiglio comunale.
Parlerò nella seconda dei consigli provinciali.

Parte I.

Del Poter Comunale.

Funzioni legislative — funzioni amministrative — funzioni giudiciarie riassumono tutte le facoltà competenti al poter comunale.

Trattasi di distribuirle tra il consiglio generale, il magistrato, il gonfaloniere, i funzionarj del Comune; trattasi di stabilire le garanzie opportune al loro legittimo esercizio.

§. 1.

Distribuzione delle funzioni.

(A)

Funzioni legislative.

Le funzioni legislative che spettano al consiglio generale sono le seguenti;

1. Stabilire i regolamenti generali;

2. Approvare il bilancio di previsione per le spese ordinarie, ed approvare volta per volta le spese straordinarie;

3. Nominare i funzionarj del Comune e licenziarli liberamente, salva a questi ultimi la facoltà dell'appello nel modo che dirò in appresso;

4. Decretare stabilimenti di beneficienza, d'instruzione, apertura di strade nuove, o soppressione di antiche, lavori nuovi intorno ai fiumi, ec.;

5. Ricever le petizioni dei cittadini, e rappresentare, previa discussione, direttamente al trono per l'organo del giusdicente quelle che riguardano gl'interessi locali, riserbando le altre per i consigli provinciali, nel modo che dirò in appresso;

6. Nominare i deputati per il reparto delle imposte pubbliche e comunali, per la leva militare, regolare o civica, per sindacare l'operato della magistratura, per esercitare la parte giudiciaria della polizia municipale.

(B)

Funzioni amministrative.

Queste dovrebbero esser divise tra il magistrato, il gonfaloniere e i funzionarj.

Il magistrato dovrebbe avere il doppio diritto di deliberazione e di parere. Diritto di deliberazione sugli atti amministrativi, diritto di parere sugli atti esecutivi veri e proprj.

Il gonfaloniere oltre il glus presidenziale, come capo del potere esecutivo, dovrebbe esercitare direttamente quattro attribuzioni, cioè: 1. Dirigere la forza militare dipendente dal Comune; 2. Corrispondere col potere politico, sia per l'informativo, sia per ogni altra dipendenza; 3. Sorvegliare i funzionarj del Comune; 4. Rappresentare l'autorità municipale in giudizio e fuori.

Dovrebbe poi (specialmente nelle comunità maggiori), repartire le altre attribuzioni esecutive tra alcuni priori a sua scelta: ad uno (per esempio) quelle di polizia, ad un secondo la sorveglianza dell'insegnamento e degli stabilimenti dipendenti dal Comune, ad un terzo l'amministrazione delle rendite, ad un altro la sorveglianza dei fiumi, strade e lavori pubblici, ec. Per tal modo intorno al gonfaloniere formerebbesi una specie di ministero, esecutore solidale e responsabile delle deliberazioni consiliarie e magistrali (come per quanto mi si narra), fu praticato nella municipalità di Firenze sotto il governo francese.

Le attribuzioni di esecuzione immediata resterebbero affidate alle commissioni, ossia ai deputati nominati dal consiglio ed ai funzionarj stipendiati, i quali tutti dovrebbero agire sotto la dipendenza del gonfaloniere e del magistrato.

Due esempj possono spiegare viemeglio il meccanismo di questo sistema.

Il consiglio generale decreta la costruzione di una strada. Il gonfaloniere o il priore incaricato dei lavori comunali commette all'ingegnere del Comune il progetto e la perizia. Rimesso il progetto il gonfaloniere lo sottopone al magistrato, il quale lo discute, delibera, ed in alcuni casi lo sottopone al consiglio degl'ingegneri. Il gonfaloniere o priore provvedono ai contratti d'accollo, alla esecuzione, al ricevimento del lavoro, al pagamento. L'ingegnere eseguisce, conformandosi alle instruzioni ricevute dal gonfaloniere o priore.

L'ingegnere del Comune riferisce sul bisogno di certi lavori intorno ai fiumi. Se questi fanno parte delle spese straordinarie, il gonfaloniere, avuto il progetto, provoca la

deliberazione del consiglio; se fanno parte delle spese ordinarie previste nel bilancio, provoca la deliberazione magistrale. L'ingegnere eseguisce sotto la sorveglianza del gonfaloniere o del priore incaricato dei lavori pubblici. In questo sistema dovrebbero cessare le deputazioni dei fiumi, la cui insufficienza apparisce ogni giorno maggiore, e le spese di manutensione comprese nella imposta municipale, sarebbero con minore aggravio repartite tra i contribuenti.

(C)

Funzioni giudiciarie.

Le funzioni giudiciarie in conciliazione dovrebbero essere esercitate da un cittadino, dottore in leggi, che il poter politico potrebbe nominare sopra una terna presentata dal consiglio.

Le funzioni giudiciarie punitive dovrebbero essere esercitate dal tribunale di polizia municipale, composto del giudice stesso come presidente, e dai due assessori nominati anno per anno dal consiglio.

§. 2.

Garanzie.

Ogni legge vuole essere eseguita fedelmente, e perchè tale fedeltà di esecuzione si ottenga, sono necessarie quelle garanzie che la scienza e la pratica possano suggerire come migliori.

Le garanzie delle quali può esser bisogno nel regime municipale, riguardano il *potere politico* — la *minorità* — l'*amministrazione* — i *funzionarj* — i *cittadini*.

I. Il potere politico nel mio piano avrebbe quattro garanzie:

1. La nomina indiretta del gonfaloniere al quale in alcuni casi potrebbe darsi il veto sospensivo coll'appello al consiglio provinciale;

2. La presenza del cancelliere alle discussioni e deliberazioni consiliarie e magistrali;

3. La trasmissione degli atti consillarj;

4. La revisione dell'annuale amministrazione.

II. In quelle assemblee deliberanti, dove prevale lo spirito dell'opposizione sistematica, è invalso il proverbio che la *minorità ha sempre ragione, ma non trova chi le faccia giustizia.*

Questo proverbio in qualche caso può avere una parte di vero. Imperocchè, se è necessità di ragione doversi attendere nelle deliberazioni un certo tale resultato di scrutinio, può accadere altresì che lo scrutinio rappresenti una cifra, ma non il migliore e più savio consiglio.

Intanto trovansi stabiliti dalle leggi romane tre principj i quali direttamente, o indirettamente accennano a quella specie di garanzie, delle quali io ragiono:

1. Che non reputasi valida quell'adunanza che non resulti dai due terzi dell'ordine legittimamente convocato (1);

2. Che debbano esser soggetti a rescissione i decreti ambiziosi (2);

3. Che una volta emanato dall'ordine un decreto, questo non deve ritrattarsi, se non per causa di pubblica utilità (3).

Onde questi principj potessero avere un mezzo legale di applicazione potrebbe essere formulata in diritto una garanzia della minorità, che se non può adattarsi alle rappresentanze deliberanti maggiori, può adattarsi comodamente alle rappresentanze di ordine inferiore.

(1) L. 3. ff. *De decretis ab ordine faciendis.* « Per legge municipale è « disposto, che l'ordine non sia legittimo se non v'intervengano i due « terzi dei membri che lo compongono ».

(2) L. 4. ff. *eod.* « I decreti ambiziosi dei decurioni devono esser re- « scissi ».

(3) L. 5. ff. *eod.* « Ciò che una volta l'ordine decretò, non doversi « rescindere lo rescrisse il divo Adriano ai Nicomedensi, se non per una « causa, vale a dire, se interessi all'utile pubblico la rescissione del pri- « mo decreto ».

Questa garanzia consisterebbe nel diritto di appello al consiglio provinciale: e questo, perchè non divenisse abusivo, dovrebbe accordarsi non ad ogni minorità, ma ad una minorità di poco inferiore alla maggiorità, che avesse sentenza comune col gonfaloniere (1).

III. Due potrebbero essere le garanzie dell'amministrazione comunale:

1. Fidejussione per coloro che maneggiano le rendite comunali;

2. Sindacato annuale per tutti coloro che amministrano.

Il principio della responsabilità solidale dovrebbe esser supremo nell'amministrazione municipale (2).

IV. Ai funzionarj del Comune potrebbe pur darsi il gius dell'appello al consiglio provinciale, in caso di destituzione che essi reputassero ingiusta.

V. Le garanzie finalmente che potrebbero attribuirsi a tutti i cittadini sarebbero:

1. La pubblicazione di certi atti di maggiore importanza come si usa nel regno di Napoli;

2. Il diritto di accusare davanti al consiglio gli ufficiali municipali;

3. Il diritto di petizione esercibile davanti al consiglio per ogn' individuo indistintamente maggiore di 25 anni.

PARTE II.

Della Rappresentanza compartimentale.

Se organizzando le rappresentanze o consigli compartimentali, volessero prendersi, siccome base di attribuzioni, le ingerenze attualmente spettanti alle camere comunitative, le

(1) Questo espediente mi è stato suggerito dall'autore anonimo del libro politico che porta per titolo: *de l'Autriche, et de son avenir*, pag. 167.

(2) L. 25. ff. *Ad Municipalem*. « Il magistrato municipale amministrando « una magistratura individua, sostiene le veci di un solo uomo ».

L. 11. ff. cod. « L'Imperatore Tito Antonino rescrisse a Lenulo Varo. « Essere individuo l'ufficio dei magistrati, e comune il pericolo ».

rappresentanze compartimentali avrebbero una sfera assai limitata d'azione. Base adunque di attribuzioni esser devono non le ingerenze delle camere comunitative, ma gl' interessi provinciali, che nell' attuale sistema governativo sono assorbiti dal poter politico.

La restaurazione del poter municipale, consiste nel restituire alle rappresentanze comunali e provinciali, la direzione degli affari locali, e, per dirlo con una formula sola, nel riconoscere una volta praticamente il gran principio *aristotelico*, che il miglior governo è quello che governa meno.

Ciò premesso in tesi generale, io distinguo le attribuzioni della rappresentanza provinciale in attribuzioni proprie, ed in attribuzioni delegate.

Le attribuzioni proprie sono legislative, amministrative, e quasi contenziose.

Le *attribuzioni legislative* possono essere di quattro specie, cioè:

I. Fare regolamenti generali d' amministrazione provinciale, o di polizia egualmente provinciale;

II. Decretare lavori o instituzioni d'interesse provinciale, quali sono per modo d' esempio, strade, canali d'irrigazione, banche territoriali, scuole, o stabilimenti di pietà pubblica;

III. Decretare l' imposizione reclamata dagl' interessi provinciali e repartirla proporzionatamente sopra i singoli comuni.

IV. Esercitare il diritto di petizione e di rimostranza al R. Trono per tutto quello che concerne l' interesse generale della provincia o del compartimento.

Le *attribuzioni amministrative* potrebbero consistere nel sorvegliare, mediante il comitato permanente, l'esecuzione dei lavori decretati, e l'azienda provinciale; nel rivedere i conti delle amministrazioni dipendenti dall' azienda stessa; nel nominare gl'impiegati; nell'approvare o stabilire le condizioni da inserirsi nei contratti d'accollo; nell'esaminare le garanzie che devono prestare gli amministratori dell' azienda provinciale.

Le attribuzioni quasi contenziose potrebbero consistere nel decidere:

1. Sugli appelli delle minorità;

2. Sui reclami degl' impiegati municipali destituiti;

3. Sui ricorsi dei comunisti contro i consigli e le magistrature comunali.

Le attribuzioni delegate ai consigli provinciali dal poter politico potrebbero essere di *esecuzione*, di *sorveglianza* e d' *informazione*.

Attribuzioni di esecuzione sarebbero il procurare il reparto e l'incasso delle tasse regie, ed il procurare il reparto della leva militare.

Attribuzioni di sorveglianza sarebbero l'inspezione sopra i licei, e sopra gli stabilimenti pubblici; la vigilanza sopra i regolamenti sanitarj; la custodia degli archivj della provincia.

Attribuzioni d'informazione sarebbero i voti sopra le leggi generali tanto reali, che personali.

Queste mie proposizioni non devono sembrare soverchiamente ardite, tranne a quei pochi che non abbian posto mente alle condizioni morali e politiche del tempo nostro, o non abbian riflettuto abbastanza sulle conseguenze naturali della legge del 6 maggio.

Se la stampa quotidiana è autorizzata a censurare gli atti governativi, ed a censurare le leggi già promulgate, qual maraviglia che questo diritto preventivo si reclami da me in favore dei consigli provinciali? Nel voto di essi non troverebbe forse il Governo una scusa, quando non vi trovasse una difesa giustificativa contro la polemica della stampa? E non sarebbe più onorevole per il Governo, e più vantaggioso alla sua morale energia l'avere un voto rispettoso, benchè contrario, prima della promulgazione, che provocare più tardi un'accusa, o meritarsi la pubblica disapprovazione?

Quello che io dico rispetto al voto legislativo, il quale vorrei fosse affidato ai consigli provinciali, io lo ripeto per il diritto di petizione.

Cosa sia questo diritto, e di quali elementi sia composto, lo dissi nel mio libro sulla *Sovranità* e sul *Governo temporale*

dei Papi, ed ho fede che i lettori abbian compreso per gli esempj recenti, quali forze politiche contengansi in questo diritto, quando con forme costituzionali, e con tattica parlamentaria esso sia esercitato. Il diritto di petizione sì individuale come collettivo, è un diritto sacro dell'uomo al medesimo appartenente, astrazione fatta da ogni condizione accidentale. Il maggiore o minore sviluppo della vita pubblica può farlo salire in gran pregio o cadere inoperoso. Se il potere è giunto talora ad impedirlo nel suo esercizio collettivo, l'ha dovuto promuovere nel suo esercizio individuale. Quando l'amore della cosa pubblica tace nel petto degli uomini prostrati sotto il giogo dell'ignoranza, o assorbiti dai piaceri e dagl'interessi privati, il diritto di petizione può senza fatica esser contenuto nei ristretti confini dell'esercizio individuale. Ma appena le popolazioni, riscuotendosi dal sonno, si sollevano al di sopra dei calcoli dell'egoismo, e si volgono alla considerazione degli affari pubblici il primo strumento di cui si valgono, il primo esercizio che essi tentano della vita civile è la petizione collettiva, e gli esempj di questa da qualche tempo si rinnuovano anche in Toscana. Questo fatto nuovo reclama necessariamente provvedimenti nuovi ed adattati alle condizioni dei tempi mutati, e questi provvedimenti in altro non possono consistere che nel regolarizzare ed ordinare un diritto, che esercitato tumultuariamente può turbare l'ordine pubblico, e compromettere la dignità del Governo.

Si riconosca adunque dalle nuove leggi il diritto di petizione: la costituzione di Leopoldo I non lascia nulla a desiderare circa il modo migliore per coordinarlo, sì individuale come collettivo, al migliore indirizzo della cosa pubblica.

Le forme di questo genere mi sembrano divenute oggidì garanzie piuttosto dell'ordine pubblico, che conquiste di libertà.

CONCLUSIONE

Qui pongo fine al mio discorso, nel quale ho voluto sottoporre alla pubblica attenzione le questioni gravissime, cui richiama la riforma municipale anzi che trattarle e risolverle ordinatamente, come avrei tentato se il tempo e l'ingegno me lo avessero consentito. Coloro fra i miei benevoli lettori, che abbiano già degnato di qualche attenzione il mio precedente discorso sulla Consulta di Stato, saranno in grado ormai di conoscere il fine cui io destinava quella instituzione, il posto che io le assegnava nel riordinamento dello Stato, la ragione degli ufficj che io le attribuiva, e le relazioni nelle quali io la collocava sì dirimpetto al Governo, come dirimpetto alla nuova vita del poter municipale. Non fa d'uopo che io entri adesso nei particolari, e che singolarmente esponga gli ufficj che la Consulta di Stato è chiamata ad esercitare su queste nuove relazioni, che possono stabilirsi tra Comune e Comune, tra le comuni e i consigli provinciali, tra quelli e questi ed il poter politico, sia riguardo alla contabilità, sia riguardo all'amministrazione, sia riguardo alle attinenze legislative, governative e contenziose.

Ciò mi assolve dal bisogno di rispondere ad alcune osservazioni che indirettamente potrebbero colpire il mio progetto sulla *Consulta di Stato*. Esse quantunque ingegnose, ed apprezzabili astrattamente considerate, non potrebbero indurmi a cambiare di consiglio, poichè io (senza pretendere all'inerranza) considero la *Consulta di Stato* come una instituzione essenzialmente diversa dalle rappresentanze municipali. L'ulteriore svolgimento di queste suggerirebbe anche un nuovo nesso di coordinazione, ma ciò può essermi tema per un nuovo discorso.

Bastavami di avere accennati i principj: soltanto la esperienza dei pratici, ed una discussione accurata dei singoli negozj possono somministrare i lumi necessarj per una legge generale, che sia la pietra angolare del nuovo edifizio politico che il Principe nostro vuol preparare alla Toscana.

Potrebbe per avventura sembrare a taluno, che nel presente discorso io non abbia osservate le leggi di quella prudenza, che non è mai soverchia negli scrittori. È d'uopo che lo risponda anticipatamente all'obietto. Coloro, cui incombe di attuare praticamente le riforme, possono e devono subordinare i loro piani alle condizioni di opportunità; talchè, nascondendo parzialmente il proprio pensiero l'attenzione pubblica non meno che l'operazione legislativa si concentrino sopra i fatti d'immediata esecuzione. Coloro invece che solo teoricamente discutono delle riforme stesse e ne discutono in tempi di universale espettativa, se non devono adulare nè a quelli che troppo sperano, nè a quelli che troppo temono, devono per altro manifestare apertamente l'animo loro, e tutti esporre i resultamenti pratici di quel principio, che essendo loro suggerito dalla ragione ed approvato dalla conscienza, è cardine del raziocinio. Proporre un principio velandone o nascondendone ad arte le conseguenze, non è leale procedimento; esporne le conseguenze, ma subordinarle alle leggi dell'opportunità è ottimo consiglio di prudenza civile. La quale, se non deve giammai dipartirsi da ciò che è imposto dalle leggi eterne della giustizia universale, può e deve talora impedire che la troppa logica sia funesta ed uccida sè stessa.

Sopra due punti principalmente del mio discorso potrebbe cadere il rimprovero, che io accennai in principio: cioè su quella riforma politica cui apre comoda via la riforma municipale; e sulla riforma civile, che per occasione della municipale dovrebbe attuarsi.

Sull'uno e sull'altro punto io credei di dover parlare con piena schiettezza. Imperocchè l'occultare che le riforme municipali non sieno destinate a quel progressivo sviluppo che loro è proprio, che dovevano ricevere nel secolo passato in To-

scana, e che non alterano le basi fondamentali del civile principato, sarebbemi sembrata una di quelle reticenze da commedia poco rispettosa per il Principe, ridicola per i lettori e disdicevole alla dignità di scrittore.

L'ordinamento degli stati italiani non può rimanere quale esso fu fondato nel 1814. Lo sanno i popoli, lo sanno più dei popoli i principi stessi, i quali, ora in un modo ora in un altro, colle riforme fatte e colle riforme promesse accennano alla necessità di uniformare le leggi e le instituzioni ai nuovi bisogni del viver civile, alla morale educazione dei popoli ed allo spirito pubblico, che si è svolto e formato in Italia. Che essi nel fatto procedano lentamente, purchè procedano; che in questa impresa di riordinamento preferiscano le riforme graduate alle troppo rapide mutazioni, è cosa nella quale niuno vorrebbe condannarli, ed io meno di ogni altro mi crederei competente a suggerire un diverso consiglio.

Ma intanto giova ad essi non dissimulare, che entrando nella via delle riforme, non è dato fermarsi a mezzo. Giova che sappiano come la logica dei fatti non è meno inesorabile di quella delle idee: giova che agli occhi della loro mente sia nettamente disegnata la strada, la quale devono percorrere: giova che essi non compromettano l'avvenire. Questi sono i consigli che fanno debito agli scrittori; tacerli, occultarli, concorrere col silenzio a mantenere illusioni funeste è più che una colpa, è una specie di tradimento.

Nè meno gravi sono le ragioni che mi hanno indotto a parlare di altre riforme, le quali potrebbero a prima vista sembrare inopportune. Queste riforme tendono principalmente al doppio oggetto di attribuire a tutti una partecipazione alla vita pubblica: di attribuirla in modo proporzionato alle capacità presuntive ed agl'interessi. A ciò fare fui mosso da tre potentissimi argomenti. Desunsi il primo dalla regola della giustizia universale, davanti alla quale non evvi accettazione di persone, e che condanna qualunque privilegio, e qualunque monopolio. Appresi il secondo dalle tradizioni nostre, e più che dalle tradizioni dalla nostra legilazione la più demo-

cratica, credo io, che esista nell'Europa. Mi fu consigliato il terzo dalle condizioni speciali dell'epoca nostra.

La rivoluzione francese del secolo passato non è compiuta, poichè la trasformazione, che per essa avveniva nei rapporti civili ed economici dei popoli, è stata appresa più nelle conseguenze di cui noi siamo testimonj, che nei principj che essa proclamava. Questa trasformazione avrà un termine in quelle leggi fondamentali della convivenza sociale, che non possono essere violate senza renderla impossibile: ma finchè a questo termine si giunga, è vano sperare che il moto impresso si fermi, è vano sperare che la trasformazione cominciata si arresti.

Per evitare quelle crisi funeste, da cui sono state agitate alcune nazioni, e di cui altre pure sono minacciate, non v'è altro mezzo che prevenirle, generalizzando, per quanto si può, le leggi dell'eguaglianza civile, facendone sentire a tutti i benefici effetti, interessando tutti alla conservazione dell'ordine nel modo migliore che può esser suggerito dalla prudenza politica.

In quelle tendenze dell'epoca nostra, che ad alcuni sono ragione di gravi apprensioni, quando siano regolate con sapiente consiglio, parmi di scorgere, se non m'inganno, la garanzia di un migliore avvenire.

« La Società (dice il Sismondi) ha bisogno che ogni suo « membro obbedisca all'ordine sociale, ed ottenere tale ob- « bedienza non può, se verso di lei non è universale l'affetto. « Qualunque sia pertanto la misura d'autorità rilasciata ai « comuni, bisogna che a parteciparne sia chiamato il numero « maggiormente possibile di cittadini, bisogna che ogni uomo « abbia la conscienza di valer qualche cosa nel luogo ove « nacque, onde in ognuno, insieme colle virtù, svolgansi le « cognizioni civili. Ma la società ha bisogno altresì, che il « Comune sia bene amministrato, che gl'interessi di lui sieno « trattati con diligenza e con economia, che non sieno sa- « crificati nè ai pregiudizj, nè alle passioni popolari, che

« infine non sieno dimenticati per un interesse di casta, o « per un interesse di mestiere (1) ». L'Italia poi ha bisogno di forza. Conviene pertanto che tutte le riforme procedano conciliando non separando gl' interessi, che tale conciliazione sia pure il pensiero perpetuo degli scrittori: la forza è quesita all' nnione. Del resto io non propongo assiomi, o sentenze, ma PENSIERI e PROPOSTE.

NB. Nel momento che sono per pubblicare il presente discorso, mi è capitato uno scritto pregevolissimo del signore Avvocato *Ricci* di Livorno intitolato: *Cenni sopra le basi del Sistema Municipale toscano.* Di questo scritto, di cui mi sarei giovato assai se l' avessi potuto conoscere in tempo, mi astengo dal dare ragguaglio al lettore. Concorde coll' illustre autore sopra i punti fondamentali, discorde in alcuni particolari, sui quali giudicherà il pubblico imparziale, non posso a meno di considerare questo scritto come di somma utilità: avvegnachè ravvisi in esso accennata, sotto il punto di vista storico, teoretico e pratico molta parte della legislazione Municipale che per difetto di cognizioni speciali, e di tempo non trova luogo nel mio discorso.

In questo scritto recente del signore Avvocato *Ricci*, negli altri del *Poggi*, del *Guidi-Rontani*, e del *Ferri*, ed in alcuni eccellenti articoli inseriti nei *Giornali Toscani* e *Romani* (che vedrei con piacere pubblicati in raccolta) troveranno ottime norme alle future deliberazioni coloro che avranno l'onore di far parte della Commissione Governativa.

(1) Sismondi. *Op. cit.*, Première Partie.

INDICE

RETTIFICAZIONI

Pag.		
48.	Formerei la prima di possidenti e coloni.	Formerei la prima di possidenti, fittuarj e coloni.
48.	Il corpo insegnante, i sacerdoti non possessori.	Il corpo insegnante, i sacerdoti non possessori, gli esercenti arte liberale.
55.	considera bene spesso gli ufficj pubblici, e municipali	considera bene spesso gli ufficj pubblici, e municipali non retribuiti di stipendio